

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

Διερεύνηση της συσχέτισης του βαθμού αξιοποίησης της
ακίνητης περιουσίας των Δήμων με τα συνολικά ποσοτικά και
ποιοτικά αναπτυξιακά χαρακτηριστικά τους

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Κούπα Αικατερίνη
Επιβλέπων Καθηγητής: Πουφινάς Θωμάς

Κομοτηνή, Ιανουάριος 2019



Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

**Investigation of the correlation of the degree of exploitation of
the real estate of the Municipalities with their total
quantitative and qualitative developmental characteristics**

Postgraduate Student: Koupa Aikaterini

Supervisor: Poufinas Thomas

Komotini, January 2019

Αφιέρωση

Στην οικογένειά μου και στους καλούς φίλους που με
υποστήριξαν σε αυτήν την προσπάθεια

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή, κύριο Θωμά Πουφινά, για την καθοδήγηση και την πολύτιμη υποστήριξη του κατά την εκπόνηση και ολοκλήρωση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Περίληψη

Ένας από τους σημαντικότερους πόρους που διαθέτουν οι δήμοι είναι η ακίνητη περιουσία τους, η αποτελεσματική διαχείριση και αξιοποίηση της οποίας, μπορεί να αποτελέσει σημαντική πηγή εσόδων και να ενισχύσει την αναπτυξιακή τους δυναμική, τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Ιδιαίτερα σήμερα, δεδομένης και της οικονομικής κρίσης, είναι ζωτικής σημασίας για τους δήμους να εντάξουν στο συνολικό στρατηγικό σχεδιασμό τους ένα ολοκληρωμένο και εξειδικευμένο σχέδιο βέλτιστης διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας τους. Στην παρούσα εργασία, επιχειρείται η διερεύνηση της συσχέτισης του βαθμού αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των δήμων με τη γενικότερη οικονομική ανάπτυξή τους. Για 21 υπό δειγματοληπτική εξέταση δήμους της Βόρειας Ελλάδας, αναζητείται η συσχέτιση κάποιων μεταβλητών - δεικτών που αντανακλούν την οικονομική ανεξαρτησία των δήμων και κάποιων άλλων μεταβλητών - μέτρων της ακίνητης περιουσίας τους. Η συσχέτιση αυτή διερευνάται με χρήση της στατιστικής μεθόδου της γραμμικής παλινδρόμησης και του οικονομετρικού λογισμικού Stata. Από τα αποτελέσματα της παραπάνω ανάλυσης, διαφαίνεται η τάση ένας δήμος που διαθέτει ακίνητα μεγαλύτερης αξίας, να παρουσιάζει ταυτόχρονα και υψηλότερη οικονομική ανεξαρτησία, σε ένα επίπεδο στατιστικά σημαντικό. Ωστόσο, η αξιοπιστία των συμπερασμάτων χρήζει περαιτέρω διερεύνησης, χρησιμοποιώντας περισσότερα δεδομένα που να αφορούν στην εκμετάλλευση των ακινήτων των δήμων και για περισσότερους δήμους.

Λέξεις κλειδιά: ακίνητη περιουσία δήμων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας, διαχείριση χαρτοφυλακίου ακίνητης περιουσίας, καταγραφή ακίνητης περιουσίας δήμων, σχέδιο βέλτιστης διαχείρισης ακίνητης περιουσίας, οικονομική ανεξαρτησία δήμων

Abstract

One of the most important resources available to municipalities is their real estate, the efficient management and exploitation of which can be a significant source of revenue and strengthen their developmental potential, both economically and socially. Particularly today, given the economic crisis, it is vital for municipalities to include in their overall strategic planning an integrated and specialized plan for optimal management and exploitation of their real estate. In the present paper, we try to investigate the correlation of the degree of utilization of the real estate of the municipalities with their general economic development. For 21 sample municipalities in Northern Greece, the correlation of some variables - indicators reflecting the economic independence of the municipalities and some other variables - of their real estate measures is sought. This correlation is investigated using statistical method of linear regression and econometric software Stata. From the results of the above analysis, one can see the tendency of a municipality that has properties of higher value, at the same time presenting higher financial independence, at a statistically significant level. However, the credibility of the conclusions needs further investigation, using more data on the exploitation of municipal property and more municipalities.

Keywords: real estate of municipalities, real estate utilization, real estate portfolio management, municipal real estate registration, optimal real estate management plan, financial independence of municipalities

Περιεχόμενα

Αφιέρωση

Ευχαριστίες

Περίληψη

Abstract

Ευρετήριο πινάκων

1. Εισαγωγή	1
1.1 Το αντικείμενο μελέτης της εργασίας	1
1.2 Θεωρητική προσέγγιση του αντικειμένου μελέτης	1
1.2.1 Διεθνής αυτοδιοικητική εμπειρία	1
1.2.2 Ελληνική πραγματικότητα	2
1.2.3 Αρμοδιότητες και Υποχρεώσεις των ΟΤΑ για τη διαχείριση και την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους - Υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο	3
1.2.4 Αρνητική επίδραση της οικονομικής κρίσης	4
1.3 Ερευνητική προσέγγιση του αντικειμένου μελέτης	5
1.3.1 Σκοπός της εργασίας	5
1.3.2 Κεντρικό ερώτημα της έρευνας	6
1.3.3 Ακολουθούμενη μεθοδολογία της έρευνας	6
1.4 Δομή της εργασίας	6
2. Διαχείριση Χαρτοφυλακίου Δημοτικών Ακινήτων	8
2.1 Ελληνική αγορά ακινήτων	8
2.2 Κατηγοριοποίηση δημοτικής ακίνητης περιουσίας	9
2.3 Πλαίσιο βέλτιστων πρακτικών στη διαχείριση χαρτοφυλακίου ακινήτων από τους ΟΤΑ	12
2.4 Οικονομικές διαστάσεις και επιπτώσεις από τη διαχείριση ακινήτων	16
3. Διαχείριση Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας	18
3.1 Εισαγωγή στη διαχείριση δημοτικής ακίνητης περιουσίας	18
3.2 Στόχοι διαχείρισης ακίνητης περιουσίας	19
3.3 Σχέδιο διαχείρισης ακίνητης περιουσίας	22
3.4 Εξειδικευμένη διαχείριση ακίνητης περιουσίας	24

3.5 Σχέδιο βέλτιστης διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας	26
4. Γραμμική Παλινδρόμηση	29
4.1 Δεδομένα, Μεταβλητές και Μεθοδολογία	29
4.1.1 Δεδομένα	29
4.1.2 Μεταβλητές	29
4.1.3 Μεθοδολογία	30
4.2 Παλινδρομήσεις	30
4.3 Αποτελέσματα και Ερμηνεία	35
4.3.1 Αποτελέσματα	35
4.3.2 Ερμηνεία	35
5. Συμπεράσματα – Προτάσεις	37
5.1 Συμπεράσματα	37
5.2 Προτάσεις	38
Βιβλιογραφία	41

Ευρετήριο Πινάκων

ΠΙΝΑΚΕΣ		σελ
Πίνακας 4.1	Παλινδρομήσεις – Δείκτης αυτονομίας	30
Πίνακας 4.2	Παλινδρομήσεις – Δείκτης ανεξαρτησίας	31
Πίνακας 4.3	Παλινδρομήσεις – Δείκτης εξάρτησης από εξωτερικές πηγές	32
Πίνακας 4.4	Παλινδρομήσεις – Δείκτης εξάρτησης από τακτικές επιχορηγήσεις	32
Πίνακας 4.5	Παλινδρομήσεις – Δείκτης εξάρτησης από έκτακτες επιχορηγήσεις	33
Πίνακας 4.6	Παλινδρομήσεις – Δείκτης λειτουργικής ανεξαρτησίας	34
Πίνακας 4.7	Παλινδρομήσεις – Δείκτης κάλυψης λειτουργικών δαπανών από τακτικά έσοδα	34

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Το αντικείμενο μελέτης της εργασίας

Η ακίνητη περιουσία των Δήμων αποτελεί σημαντικό και πολύτιμο πόρο, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί και να αξιοποιηθεί με στόχο τη μεγιστοποίηση του συνολικού κοινωνικοοικονομικού οφέλους. Η ενεργός και αποτελεσματική αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων έχει σημαντικές, άμεσες και έμμεσες, επιδράσεις στην οικονομική δραστηριότητα και στην κοινωνική ευημερία μιας περιοχής. Στο πλαίσιο μιας πολιτικής αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας, ένας Δήμος μπορεί να δημιουργήσει εκείνες τις προϋποθέσεις αναπτυξιακής δυναμικής, με κινητοποίηση οικοδομικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, καθώς και να δημιουργήσει σημαντικό οικονομικό απόθεμα, τόσο με την αναδιάρθρωση της χρήσης τους και τη στέγαση των υπηρεσιών του όσο και με την αξιοποίησή τους και την άντληση πόρων για αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών προς τους δημότες (ΕΕΤΑΑ, 2012).

1.2 Θεωρητική προσέγγιση του αντικειμένου μελέτης

1.2.1 Διεθνής αυτοδιοικητική εμπειρία

Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας δεν είναι κάτι καινούργιο στη διεθνή αυτοδιοικητική εμπειρία. Μέχρι τη δεκαετία του 1980, η δημόσια περιουσία και πολύ περισσότερο η ακίνητη περιουσία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετωπιζόταν ως δημόσιο αγαθό και πολύ λιγότερο ως περιουσιακό – οικονομικό στοιχείο, δεκτικό οικονομικής αξιοποίησης.

Η αντιμετώπιση της Ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου και των Φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως περιουσιακού ή ακόμη και παραγωγικού στοιχείου, ξεκίνησε σε χώρες όπως οι ΗΠΑ και η Μ. Βρετανία μετά το 1980, υπό το πρίσμα κυρίως της μείωσης των πόρων και επιχορηγήσεων από την Κεντρική Κυβέρνηση και της αγγλοσαξονικής προσέγγισης ‘value for money’ (σχέση τιμής – ποιότητας ή καλύτερα: υπηρεσίες που αξιοποιούν τα χρήματα του φορολογούμενου πολίτη). Εφαρμόστηκαν διάφορες πρακτικές, άλλες περισσότερο και άλλες λιγότερο επιτυχημένες, από πλευράς οικονομικών αποτελεσμάτων.

Γεγονός πάντως είναι ότι δημιουργήθηκε μια διεθνής άποψη, ιδιαίτερα ισχυρή, κυρίως στη Δυτική Ευρώπη και τη Βόρειο Αμερική, σύμφωνα με την οποία το Δημόσιο και η Τοπική Αυτοδιοίκηση «δεν είναι αποτελεσματικοί ιδιοκτήτες». Κατά μία άλλη έννοια, «δεν είναι

απαραίτητο να είναι ιδιοκτήτες». Αντίθετα, θεωρείται εξαιρετικά πιο παραγωγικό να είναι συνεργάτες του ιδιωτικού τομέα, που έχει την τεχνογνωσία, τους πόρους και τις δυνατότητες να διαχειρισθεί περισσότερο αποτελεσματικά και παραγωγικά την ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

1.2.2 Ελληνική πραγματικότητα

Η παραπάνω άποψη δεν είναι η κυρίαρχη στην Ελλάδα. Αυτό φαίνεται και από το γεγονός ότι το Ελληνικό Δημόσιο είναι ο μεγαλύτερος ιδιοκτήτης ακίνητης περιουσίας στη χώρα.

Η Δημόσια και Δημοτική Ακίνητη Περιουσία στη χώρα μας έχει δύο χαρακτηριστικά: είναι σημαντική και αναξιοποίητη. Αυτοί οι χαρακτηρισμοί αποτελούν κοινό τόπο για τους σχολιαστές, πολιτικούς, ακόμα και μελετητές, χωρίς συνήθως να εδράζονται σε τεκμηριωμένη αποτύπωση τόσο του μεγέθους της περιουσίας όσο και πολύ περισσότερο της τυχόν αξιοποίησής της. Η κρατούσα άποψη στη χώρα αντιμετωπίζει με επιφυλάξεις τις κινήσεις αξιοποίησης των δημόσιων και δημοτικών ακινήτων. Αυτό συμβαίνει, διότι η αξιοποίηση ερμηνεύεται συνήθως ως εκποίηση και οι επιλογές κρίνονται πάντα με καχυποψία. Παράλληλα, οι τυχόν ενέργειες του Δημοσίου που βασίζονται σε ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, προκειμένου να μην αντιμετωπισθούν με καχυποψία, αλλά και να διασφαλίσουν το δημόσιο συμφέρον, περιβάλλονται με εξαιρετική γραφειοκρατία.

Επίσης, στην Ελλάδα, παρουσιάζονται σωρευτικά πολλοί παράγοντες που εμποδίζουν την αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας, ιδίως των ΟΤΑ, αλλά και γενικότερα του Δημοσίου και των φορέων του, χαρακτηριστικοί εκ των οποίων είναι οι εξής:

- Στο σύνολο της χώρας δεν υπάρχει Κτηματολόγιο και κυρωμένοι Δασικοί Χάρτες.
- Η περιβαλλοντική, δασική και πολεοδομική νομοθεσία χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα, πολυνομία και ασάφεια.
- Τα φαινόμενα συγκεντρωτισμού και γραφειοκρατικών διαδικασιών της Κεντρικής Διοίκησης, που επιδρούν και στους ΟΤΑ, καθώς επίσης και η πολυδιάσπαση φορέων και οργανισμών με αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες.
- Το δημόσιο αίσθημα, που συχνά είναι αντίθετο με τις δράσεις αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας.

Με βάση όλα τα παραπάνω, δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι, όχι μόνο δεν υπάρχει «κουλτούρα» οικονομικής – παραγωγικής αξιοποίησης της δημόσιας και δημοτικής ακίνητης περιουσίας, αλλά ούτε καν αξιόπιστη και πλήρης καταγραφή της.

Κρίσιμος όρος για την αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου είναι η ύπαρξη πλήρους όσον αφορά το πλήθος, ορθής όσον αφορά τον τρόπο και επίκαιρης όσον αφορά το χρόνο, καταγραφής της. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί δυνατή η αποτύπωση του είδους, του μεγέθους και της παρούσας κατάστασης, εφόσον το ζήτημα των καταπατήσεων της δημόσιας περιουσίας από πλευράς ιδιωτών είναι τόσο σημαντικό, που δημιουργεί τελικά επιφυλάξεις ως προς το πραγματικό μέγεθος της δημόσιας περιουσίας και φυσικά τις πραγματικές δυνατότητες περαιτέρω αξιοποίησής της με οικονομικά κριτήρια.

1.2.3 Αρμοδιότητες και Υποχρεώσεις των ΟΤΑ για τη διαχείριση και την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους - Υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010) γίνεται ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο κράτος και την αυτοδιοίκηση, καθώς και ανάμεσα στους βαθμούς αυτοδιοίκησης, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η γραφειοκρατία. Σε αυτό το πλαίσιο και μεταξύ αυτών των αρμοδιοτήτων, συντεταγμένο καθήκον, αλλά και αναπτυξιακή δυνατότητα των ΟΤΑ, αποτελεί η ορθολογική διαχείριση και η συμφέρουσα αξιοποίηση της περιουσίας τους, ιδιαίτερα της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ Α΄ βαθμού, για την οποία ισχύουν τα εξής (όπως περιγράφονται στα άρθρα 271 και 283 του Ν.3852/2010, σε συνδυασμό με τα άρθρα 75, 179 και 180 του Ν.3463/2006, ΦΕΚ 114/Α΄/8-6-2006 – κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων):

Οι Δήμοι οφείλουν να καταγράφουν την ακίνητη περιουσία τους και να τηρούν κτηματολόγιο των ακινήτων τους. Επίσης, κατόπιν σχετικής απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου και με την εφαρμογή ειδικών κατά περίπτωση διατάξεων, επιτρέπονται:

- 1) Οι δωρεές ακινήτων τους, για την εκπλήρωση σπουδαίου κοινωφελούς σκοπού.
- 2) Η δωρεάν παραχώρηση της κυριότητας και χρήσης δημοτικών ακινήτων στο Δημόσιο και τα Ν.Π.Δ.Δ. για κάλυψη έκτακτης και επείγουσας ανάγκης.
- 3) Η δωρεάν παραχώρηση ακινήτων τους σε αθίγγανους ή ομογενείς που εγκαθίστανται στην Ελλάδα και οι οποίοι έχουν ενταχθεί σε κρατικά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το κράτος, υπό τη διαλυτική αίρεση ότι για μια εικοσαετία το ακίνητο δε θα πωληθεί ή εκμισθωθεί.
- 4) Η εκποίηση των ακινήτων τους, μόνο για ωφέλεια του Δήμου.
- 5) Η εκποίηση των Δημοτικών ακινήτων υπέρ του Δημοσίου, άλλων ΟΤΑ, των Ν.Π.Δ.Δ. και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας για την εκτέλεση των έργων τους.

- 6) Η εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες, υπό τη διαλυτική αίρεση ότι εντός πενταετίας θα ανεγείρουν οικοδομή.
- 7) Η δυνατότητα να ανεγείρουν οι Δήμοι κατοικίες και να τις παραχωρούν σε άστεγους και οικονομικά αδύναμους δημότες.
- 8) Η δυνατότητα παραχώρησης σε γεωργούς δημότες για αυτοκαλλιέργεια.
- 9) Η δυνατότητα ανταλλαγής ακινήτων μεταξύ Δήμων, καθώς και αγοράς ιδιωτικών ακινήτων από τους Δήμους.
- 10) Η εκμίσθωση ακινήτων του Δήμου.
- 11) Η δυνατότητα χρηματοδοτικής μίσθωσης δημοτικών ακινήτων ή μίσθωσης ακινήτων τρίτων από Δήμους.
- 12) Η μίσθωση ακινήτων από τους Δήμους κατόπιν δημοπρασίας.
- 13) Η εκμίσθωση καλλιεργήσιμης γης του Δήμου σε καλλιεργητές για χρονικό διάστημα μέχρι τριάντα ετών (μακροχρόνια μίσθωση).
- 14) Η εκμετάλλευση των δημοτικών δασών και δασικών εκτάσεων και η εκμίσθωσή τους σε τοπικούς δασικούς συνεταιρισμούς.
- 15) Η αξιοποίηση ακινήτων μέσω του συστήματος αντιπαροχής.
- 16) Η σύμπραξη με Νομικά Πρόσωπα του Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών.
- 17) Η εκμίσθωση σε τρίτους ακινήτων, που έχουν παραχωρηθεί στους Δήμους από το Δημόσιο.
- 18) Η σύσταση δικαιώματος επιφάνειας επί των γεωτεμαχίων του Δήμου σε ιδιώτες, για πέντε έως πενήντα χρόνια.

Με βάση το άρθρο 194 περί Ηλεκτρονικής Βάσης Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας του πρόσφατα ψηφισμένου Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'/19-07-2018 - Πρόγραμμα «Κλεισθένης 1») για την υποστήριξη των ΟΤΑ, με στόχο τη βέλτιστη διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους και για την ενίσχυση του επιτελικού σχεδιασμού πολιτικών και δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση, τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών βάση δεδομένων με τίτλο «Καταγραφή Ακίνητης Περιουσίας Ο.Τ.Α.». Σε αυτή τη βάση δεδομένων οι περιφέρειες, οι δήμοι και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου καταχωρίζουν το σύνολο των στοιχείων των ακινήτων τους και τυχόν μεταβολές αυτών.

1.2.4 Αρνητική επίδραση της οικονομικής κρίσης

Παρά το γεγονός ότι για τη λειτουργία των νέων δομών που προβλέφθηκαν από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», υλοποιήθηκε ένα κολοσσιαίο έργο σε νομοθετικό, διοικητικό και

προγραμματικό επίπεδο και μάλιστα σε εξαιρετικά μικρό χρόνο (2010-2011), η αρνητική δημοσιονομική συγκυρία δεν επέτρεψε στην Κεντρική Διοίκηση του Κράτους να αποδώσει και τους προβλεπόμενους (κυρίως οικονομικούς, αλλά και σε όρους ανθρώπινου δυναμικού) πόρους στους νέους ΟΤΑ, κυρίως του Α΄ βαθμού.

Η συνεχώς μειούμενη πορεία των εσόδων που αποτελούν τις πηγές των ΚΑΠ, αλλά και η γενικότερη δημοσιονομική στρατηγική περικοπών στη χώρα λόγω της εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, σε συνδυασμό με την αύξηση των υποχρεώσεων των νέων ΟΤΑ (περισσότερες αρμοδιότητες – περισσότερο προσωπικό) έχουν δημιουργήσει μια νέα, ασφυκτική κατάσταση, για την οποία γίνονται προσπάθειες αντιμετώπισης από το Υπουργείο Εσωτερικών στα πλαίσια των χρηματοοικονομικών δυνατοτήτων της χώρας.

Μια παράπλευρη, αλλά σημαντική απώλεια για τους ΟΤΑ λόγω της οικονομικής κρίσης είναι η σημαντική μείωση της ζήτησης και άρα της αγοραστικής αξίας των ακινήτων στη χώρα. Έτσι, ενώ πριν το 2009 οι τιμές των ακινήτων έβαιναν συνεχώς αυξανόμενες, η συμβολή της οικοδομής στη συνολική οικονομική δραστηριότητα άγγιζε το 5% του ΑΕΠ και η οικοδομή αποτελούσε το ¼ των συνολικών ιδιωτικών επενδύσεων, από την έναρξη της κρίσης, οι αξίες των ακινήτων έβαιναν συνεχώς μειούμενες, ενώ η οικοδομική δραστηριότητα και οι αγοραπωλησίες ακινήτων παρουσίασαν πτωτική τάση.

Παράλληλα, η αγορά ακινήτων χαρακτηρίζεται κατά τα τελευταία χρόνια από αυξημένη ανταγωνιστικότητα, καθώς επίσης από επιχειρήσεις, οι οποίες είναι στελεχωμένες με προσωπικό υψηλής εκπαίδευσης και μεγάλης εμπειρίας, στοιχεία τα οποία πρακτικά καθιστούν οποιαδήποτε προσφορά από Ελληνικούς ΟΤΑ πολύ αδύναμη να σταθεί στον ανταγωνισμό με ιδιοκτήτες ακινήτων και επαγγελματίες του τομέα, οι οποίοι είναι έμπειροι και εφοδιασμένοι με τεχνογνωσία και πληροφορία.

Σήμερα, οι συνθήκες είναι σαφώς δυσκολότερες, εφόσον όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και παγκοσμίως, μειώνονται οι εμπορικές αξίες των ακινήτων και άρα οι δυνατότητες επωφελούς αξιοποίησης. Παρόλα αυτά, οι ΟΤΑ καλούνται να μετατρέψουν την «κρίση σε ευκαιρία» και να διαχειριστούν την ακίνητη περιουσία τους με τρόπο επωφελή και εποικοδομητικό για την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, υπερβαίνοντας τα εμπόδια και τις αγκυλώσεις του παρελθόντος.

1.3 Ερευνητική προσέγγιση του αντικειμένου μελέτης

1.3.1 Σκοπός της εργασίας

Υπό το πρίσμα της παραπάνω θεωρητικής προσέγγισης και της ανάδειξης του βέλτιστου τρόπου αποτελεσματικής διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση του τρόπου και του βαθμού αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των Δήμων της ελληνικής επικράτειας, με έμφαση στους Δήμους της Βόρειας Ελλάδας, καθώς και της συσχέτισής της με τη γενικότερη αναπτυξιακή κατάσταση και δυνατότητα των Δήμων.

1.3.2 Κεντρικό ερώτημα της έρευνας

Το κεντρικό ερώτημα, στο οποίο καλείται να απαντήσει η παρούσα έρευνα, είναι σε ποιο βαθμό η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων επηρεάζεται από τη γενικότερη κατάσταση, κυρίως οικονομική, των Δήμων, αλλά και σε ποιο βαθμό την επηρεάζει. Εάν και κατά πόσο δηλαδή υπάρχει συσχέτιση μεταξύ του βαθμού αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας ενός Δήμου και της γενικότερης οικονομικής του ανάπτυξης.

1.3.3 Ακολουθούμενη μεθοδολογία της έρευνας

Στο πλαίσιο της προαναφερθείσας ερευνητικής διαδικασίας, αρχικά θα επιχειρηθεί συλλογή και καταγραφή στοιχείων σχετικά με το πλήθος, το είδος, το μέγεθος, την αξία και τις χρήσεις αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των υπό δειγματοληπτική εξέταση Δήμων. Επίσης, θα εξεταστούν και γενικότερα ποιοτικά χαρακτηριστικά των Δήμων, όπως είναι η έκταση, ο πληθυσμός και η σύνθεση του Δημοτικού Συμβουλίου. Στη συνέχεια, θα κατασκευαστούν σχετικοί δείκτες που να αποτυπώνουν το βαθμό αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας για κάθε Δήμο. Επιπλέον, θα χρησιμοποιηθούν και κάποιοι δείκτες, κυρίως οικονομικοί, προς ανάδειξη του επιπέδου ανάπτυξης, αυτοτέλειας, ανεξαρτησίας και εξέλιξης των Δήμων. Με βάση όλα τα παραπάνω στοιχεία και με χρήση της στατιστικής μεθόδου της γραμμικής παλινδρόμησης, θα διερευνηθεί ο βαθμός συσχέτισης μεγεθών - δεικτών που αφορούν στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας με μεγέθη – δείκτες που αφορούν σε γενικότερα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των Δήμων. Με τον τρόπο αυτό αναμένεται να εξαχθούν ενδιαφέροντα συμπεράσματα που να απαντούν στο κεντρικό ερώτημα που στοχεύει να απαντήσει η παρούσα έρευνα.

1.4 Δομή της εργασίας

Η παρούσα εργασία αποτελείται από 5 κεφάλαια, που επιχειρούν να αποτυπώσουν αναλυτικά πλευρές που σχετίζονται με την ολοκληρωμένη και αποτελεσματική διαχείριση και αξιοποίηση

της ακίνητης περιουσίας των Δήμων, καθώς επίσης και να τις συσχετίσουν με γενικότερα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά τους, κυρίως σε επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης.

Στο πρώτο εισαγωγικό κεφάλαιο, παρουσιάζονται γενικά στοιχεία που βοηθούν στην κατανόηση της σημαντικότητας του υπό διερεύνηση ζητήματος, καθώς επίσης και των επιμέρους πλευρών και της μεθοδολογίας της έρευνας που θα ακολουθηθεί.

Το δεύτερο, θεωρητικό, κεφάλαιο πραγματεύεται τη διαχείριση χαρτοφυλακίου των δημοτικών ακινήτων. Αφού παρατεθούν στοιχεία που αφορούν στην κατάσταση που επικρατεί στην ελληνική αγορά ακινήτων, γίνεται διαχωρισμός των δημοτικών ακινήτων σε κατηγορίες. Στη συνέχεια παρουσιάζονται κάποιες βέλτιστες πρακτικές αξιοποίησης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας και τέλος αναδεικνύονται κάποιες οικονομικές διαστάσεις και επιπτώσεις της διαχείρισης των δημοτικών ακινήτων.

Στο τρίτο, επίσης θεωρητικό, κεφάλαιο περιλαμβάνονται οι γενικές αρχές της ορθής και αποτελεσματικής διαχείρισης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας. Αναλύονται οι στόχοι της και το σχέδιο διαχείρισης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας, το οποίο εντάσσεται στο συνολικό στρατηγικό σχεδιασμό ενός ΟΤΑ. Στη συνέχεια γίνεται ανάλυση των παραμέτρων της εξειδικευμένης διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας, καθώς επίσης και της αναγκαιότητας ύπαρξης σχεδίου βέλτιστης διαχείρισής της.

Το τέταρτο, ερευνητικό, κεφάλαιο περιέχει τη μεθοδολογική προσέγγιση της έρευνας. Περιγράφονται τα δεδομένα και οι μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν για την έρευνα, καθώς και ο τρόπος επεξεργασίας τους, μέσω της στατιστικής μεθόδου της γραμμικής παλινδρόμησης. Επίσης, παρουσιάζονται και σχολιάζονται τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την προαναφερθείσα ερευνητική διαδικασία και αναφέρονται οι περιορισμοί που συναντήθηκαν κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με το πέμπτο κεφάλαιο, στο οποίο παρατίθενται ορισμένα συμπεράσματα που προέκυψαν από την ανάλυση και την έρευνα, καθώς και κάποιες προτάσεις για πιο αποτελεσματική διαχείριση και αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας και για μελλοντική έρευνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΧΑΡΤΟΦΥΛΑΚΙΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

2.1 Ελληνική αγορά ακινήτων

Η αγορά των ακινήτων είναι ένας κλάδος της οικονομίας, ο οποίος συνδέεται στενά με τη γενικότερη πορεία της οικονομίας, αποτελεί έναν σημαντικό δείκτη αποτίμησής της, αλλά και των προθέσεων των καταναλωτών για διάθεση του εισοδήματός τους.

Στην Ελλάδα, από το 2008 και μετά, δηλαδή από την έλευση της οικονομικής κρίσης, καταγράφηκε διαρκής επιδείνωση της αγοράς ακινήτων, αλλά και μείωση της ζήτησης σε οικιστικά και επαγγελματικά ακίνητα. Πιο συγκεκριμένα, συνολικά από το 2008 έως το 2017 (ετήσιοι μέσοι όροι), οι τιμές των διαμερισμάτων μειώθηκαν κατά 42,0% (σε ονομαστικούς όρους), με μεγαλύτερη μείωση να παρατηρείται στα παλαιότερα διαμερίσματα και στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

Η πρόσφατη τάση βελτίωσης του οικονομικού κλίματος και των προσδοκιών, η επάνοδος της οικονομίας σε θετικούς, αν και χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2017, δημιουργούν προσδοκίες σταδιακής σταθεροποίησης της αγοράς ακινήτων. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από τις πρόσφατες καταγεγραμμένες εξελίξεις των αξιών των ακινήτων. Ωστόσο, παράγοντες όπως το υψηλό ποσοστό ανεργίας, η επιβολή των κεφαλαιακών περιορισμών, η έλλειψη ρευστότητας, η μείωση του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος και το συνεχώς μεταβαλλόμενο φορολογικό πλαίσιο, δυσχεραίνουν την ανάκαμψη της αγοράς ακινήτων. Η αγορά των κατοικιών συνέχισε το 2017 να χαρακτηρίζεται από πτωτική τάση των τιμών, αν και με πιο συγκρατημένους ρυθμούς, καθώς οι υψηλοί ρυθμοί μείωσης των τιμών που είχαν καταγραφεί το 2012 και το 2013 μετριάστηκαν από το 2014 και έπειτα, ενώ στο β' εξάμηνο του 2017 παρατηρήθηκε τάση σταδιακής σταθεροποίησης. Στην αγορά των επαγγελματικών ακινήτων από την αρχή του 2016 έως και το α' εξάμηνο του 2017 καταγράφεται σταδιακή αποκλιμάκωση των ρυθμών μείωσης των αξιών. Στον τομέα των γραφείων υψηλών προδιαγραφών η τάση σταθεροποίησης και οριακής αύξησης των τιμών που καταγράφηκε για το σύνολο του 2016 φαίνεται να ανακόπτεται το α' εξάμηνο του 2017, για το οποίο καταγράφεται μείωση των τιμών σε σχέση με το αμέσως προηγούμενο εξάμηνο. Αντίθετα, στον τομέα των καταστημάτων υψηλών προδιαγραφών, κατά το α' εξάμηνο του 2017 σημειώθηκε αύξηση των τιμών σε σχέση με το προηγούμενο εξάμηνο (Εκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, 2018).

Παράλληλα με τις ενδείξεις σταδιακής σταθεροποίησης των τιμών επαγγελματικών ακινήτων, στη διάρκεια του 2017 καταγράφηκε ενισχυμένο επενδυτικό ενδιαφέρον, το οποίο σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις μεταφράστηκε σε υλοποίηση επενδύσεων. Παρά το γεγονός ότι ο όγκος των νέων αναπτύξεων παραμένει υποτονικός, τα πιο πρόσφατα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ αποτυπώνουν τάση ενίσχυσης της οικοδομικής δραστηριότητας στον κλάδο των επαγγελματικών ακινήτων, η οποία αφορά κυρίως ξενοδοχεία, εμπορικά ακίνητα, αλλά και βιομηχανικές – γεωργικές εγκαταστάσεις.

Για το επόμενο διάστημα εκτιμάται ότι θα συνεχιστεί η πορεία σταθεροποίησης των τιμών των ακινήτων, ο ρυθμός της οποίας θα εξαρτηθεί από την ενίσχυση του κλίματος σταθερότητας και από τις εξελίξεις στους επιμέρους τομείς της οικονομίας. Η σταδιακή σταθεροποίηση των τιμών και η αναμενόμενη περαιτέρω κινητοποίηση επενδυτικών κεφαλαίων στην αγορά ακινήτων, εκτιμάται ότι θα ενισχύσουν αρχικά τη ζήτηση για ακίνητα υψηλών προδιαγραφών. Η βαθμιαία απορρόφηση του αντίστοιχου περιορισμένου διαθέσιμου αποθέματος αναμένεται να δώσει ώθηση στην ανάπτυξη νέων ακινήτων σε στοχευμένους τομείς, αλλά και στην αναβάθμιση του παλαιότερου και υποδεέστερων χαρακτηριστικών αποθέματος.

Προϋπόθεση ωστόσο για τη βιώσιμη ανάκαμψη της αγοράς ακινήτων είναι, παράλληλα με τη διατήρηση των προοπτικών μεγέθυνσης της οικονομίας, η αποκατάσταση της ροής χρηματοδότησης από το τραπεζικό σύστημα. Τα διαχρονικά ζητήματα που αφορούν μεταξύ άλλων τον εξορθολογισμό της φορολόγησης των ακινήτων, την απλοποίηση των διαδικασιών αδειοδοτήσεων, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, αλλά και τη δυνατότητα πρόσβασης σε δημόσια δεδομένα, παραμένουν πάντοτε επίκαιρα και η επίλυσή τους είναι πρωταρχικής σημασίας για την ανάκαμψη της αγοράς ακινήτων.

Τα παραπάνω αποτυπώνουν τη γενικότερη κατάσταση που επικρατεί στην αγορά ακινήτων στην Ελλάδα, γεγονός που θα συνδράμει στη συνέχεια στην κατανόηση των παραγόντων που επηρεάζουν τη διαχείριση ακινήτων του δημόσιου τομέα.

2.2 Κατηγοριοποίηση δημοτικής ακίνητης περιουσίας

Για την αποτελεσματική διαχείριση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και τη δημιουργία του αντίστοιχου χαρτοφυλακίου, απαιτείται πρωτίστως η συστηματική και λεπτομερής καταγραφή όλων των ακινήτων τους, διαδικασία αρκετά περίπλοκη, δεδομένων των πολυάριθμων παραγόντων που εμπλέκονται. Προς διευκόλυνση της διαδικασίας αυτής, έχουν εκδοθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ.) και την Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και

Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.) οδηγίες που αφορούν στην καταγραφή των ακινήτων των Δήμων, όπου ορίζονται μεταξύ άλλων οι κατηγορίες της δημοτικής ακίνητης περιουσίας. Η κατηγοριοποίηση γίνεται με βάση κυρίως δύο κριτήρια: α) την κυριότητα του ακινήτου, διότι αυτή είναι η βασική συνιστώσα που επηρεάζει τελικά τον τρόπο με τον οποίο θα μπορέσει να διαχειριστεί ένας ΟΤΑ την ακίνητη περιουσία του και β) τη χρήση του ακινήτου, λαμβάνοντας υπόψη τους χρηματοοικονομικούς στόχους και τους νομικούς περιορισμούς που υπεισέρχονται σε συγκεκριμένους τύπους ακινήτων.

α) Οι κατηγορίες των ακινήτων **με βάση την κυριότητα**, για καθεμιά από τις οποίες ισχύουν διαφορετικοί κανόνες καταγραφής τους, είναι οι εξής (Υπουργείο Εσωτερικών, 2016):

- Ακίνητα ιδιοκτησίας του Δήμου, για τα οποία υπάρχουν τίτλοι ιδιοκτησίας: Όλα αυτά τα ακίνητα, των οποίων ιδιοκτήτης στα Υποθηκοφυλακεία φέρεται ο Δήμος, πρέπει να καταγραφούν. Ενδείκνυται να γίνεται διασταύρωση πληροφοριών μεταξύ των αρχείων που τηρούνται στο Δήμο (βιβλίο περιουσίας ή κτηματολόγιο που οφείλουν να τηρούν οι ΟΤΑ βάσει του Π.Δ. 258/85) και των στοιχείων των αντίστοιχων Υποθηκοφυλακείων. Σκόπιμο είναι να ζητηθούν αντίγραφα των συμβολαίων, εφόσον δεν υπάρχουν στο Δήμο, ώστε να δημιουργηθεί πλήρης φάκελος κάθε ακινήτου (για τη λήψη των αντιγράφων ο Δήμος έχει τις ατέλειες του Δημοσίου – αρ. 304 Π.Δ. 410/95). Έτσι, συγκεντρώνονται όλες οι απαραίτητες πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την αποτελεσματική καταγραφή, αποτίμηση και διαχείριση της ακίνητης περιουσίας.
- Ακίνητα ιδιοκτησίας του Δήμου, για τα οποία δεν υπάρχουν τίτλοι, χωρίς ωστόσο να υπάρχει θέμα αμφισβήτησης: Τα ακίνητα αυτά, θεωρείται σκόπιμο, να καταγραφούν και παράλληλα να ξεκινήσει η διαδικασία κτηματογράφησης τους, σύμφωνα με το άρθρο 245 του ΔΚΚ και του Π.Δ. 258/85. Η διαδικασία κτηματογράφησης είναι χρονοβόρα και χρειάζεται κυρίως για την τακτοποίηση των περιουσιακών στοιχείων, χωρίς να συνδέεται η ολοκλήρωσή της με τη διαδικασία καταγραφής των ακινήτων.
- Ακίνητα που εμπίπτουν στις περιπτώσεις χρησικτησίας: Εδώ διακρίνουμε δύο περιπτώσεις:
 - 1) Χρησικτησία σε ιδιωτικά ακίνητα, όπου εφόσον υφίστανται οι νόμιμες προϋποθέσεις (νομή διανοία κυρίου και παρέλευση 20ετίας), ο Δήμος θεωρείται ιδιοκτήτης του ακινήτου.
 - 2) Χρησικτησία σε βάρος ακινήτων του Δημοσίου, όπου δε νοείται ιδιοκτησία του Δήμου, γιατί οι περί ακινήτων εμπράγματα αξιώσεις του Δημοσίου είναι απαράγραπτες. Έτσι, δεν μπορούμε να θεωρήσουμε ένα ακίνητο του Δημοσίου το οποίο χρησιμοποιεί ο Δήμος, ανεξαρτήτως χρόνου χρήσης, ότι περιέρχεται βάσει χρησικτησίας στο Δήμο.

- Ακίνητα που ανήκουν στο Δήμο και αμφισβητούνται από τρίτους: Πρέπει να καταγραφούν ως περιουσιακά στοιχεία του Δήμου και σε πιθανή απώλειά τους, μετά από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, να διαγραφούν από το ενεργητικό του.
- Ακίνητα που έχουν καταπατηθεί από τρίτους: Θα καταγραφούν σαν περιουσιακά στοιχεία του Δήμου, γιατί δεν χωρεί χρησικτησία τρίτου έναντι κοινόχρηστων χώρων του Δήμου.
- Ακίνητα που βρίσκονται σε διαδικασία απαλλοτρίωσης εκ μέρους του Δήμου: Θα καταγραφούν μόνο εφόσον έχει συντελεστεί η απαλλοτρίωση με την καταβολή ή την παρακατάθεση του τιμήματος στον ιδιοκτήτη.
- Χώροι, που είναι χαρακτηρισμένοι από την εφαρμογή του σχεδίου πόλεως για κατασκευή κοινωφελών εγκαταστάσεων (πλην κοινόχρηστων) και εφόσον έχει συντελεστεί η σχετική διαδικασία (καταβολή αποζημιώσεων κ.λπ.).
- Οι Δημοτικές εκκλησίες – ναοί: Καταγράφονται, εφόσον ανήκουν στην ιδιοκτησία του Δήμου, όπως συμβαίνει με ναούς που βρίσκονται μέσα στο χώρο του Δημοτικού νεκροταφείου. Η αξία του κτιρίου του ναού προσδιορίζεται με τη μέθοδο του αντικειμενικού προσδιορισμού.
- Οι Δημοτικές αθλητικές εγκαταστάσεις (γυμναστήρια, κολυμβητήρια κ.λπ.): Αποτελούν ιδιόκτητη κοινωφελή ακίνητη περιουσία του Δήμου, καταγράφονται και η αξία τους αποτιμάται χωριστά για το έδαφος και χωριστά για τις εγκαταστάσεις οι οποίες υπάρχουν επί του εδάφους. Η αξία τους θα προσδιοριστεί με τη μέθοδο του αντικειμενικού προσδιορισμού. Στην περίπτωση που η αθλητική εγκατάσταση βρίσκεται σε κοινόχρηστο χώρο, δε θα υπολογιστεί η αξία του γηπέδου.
- Σχολεία: Ως ακίνητη σχολική περιουσία θεωρούμε το κτίριο ή τα κτίρια όπου στεγάζεται το σχολείο με το οικόπεδό του, καθώς και κάθε άλλο ακίνητο (αστικό, αγροτεμάχιο κ.λπ.) που έχει αποκτηθεί με οποιοδήποτε νόμιμο τρόπο και ανήκει στο σχολείο. Η σχολική ακίνητη περιουσία όλων των βαθμίδων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης μεταβιβάζεται στους ΟΤΑ, στην περιφέρεια των οποίων βρίσκεται το ακίνητο. Εφόσον δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία μεταγραφής τους στο αρμόδιο Υποθηκοφυλακείο, καταγράφουμε τα σχολεία στην περιουσία του Δήμου με αξία μνείας ενός Ευρώ. Με την ολοκλήρωση της προβλεπόμενης διαδικασίας, συγκεντρώνονται τα απαραίτητα στοιχεία για τον προσδιορισμό της αντικειμενικής αξίας (τοπογραφικά κ.λπ.), ώστε να γίνει η αποτίμηση της σχολικής περιουσίας. Επιπλέον, θα πρέπει να καταγραφεί και η λοιπή ιδιοκτησία του σχολείου που πιθανόν υπάρχει (αγροτεμάχια κ.λπ.).

β) Οι κατηγορίες των ακινήτων **με βάση τη χρήση**, λαμβάνοντας υπόψη τους **χρηματοοικονομικούς στόχους** και τους **νομικούς περιορισμούς** που υφίστανται σε συγκεκριμένους τύπους ακινήτων είναι οι εξής:

- Ακίνητα για δημοτική χρήση: Ακίνητα αυτής της κατηγορίας είναι τα δημαρχεία, τα σχολεία, τα πνευματικά κέντρα και όποια άλλα ακίνητα χρησιμοποιούνται για την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Οι χρηματοοικονομικοί στόχοι της κατηγορίας αυτής είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας σε ότι αφορά στη χρήση τους, η μείωση των λειτουργικών εξόδων, η τοποθέτηση των κτιρίων σε περιοχές που είναι λειτουργικές, αλλά όχι υψηλής εμπορικής αξίας, η γνώση της καλύτερης αξιοποίησης του συγκεκριμένου ακινήτου και η διεξαγωγή ανάλυσης κόστους – ωφέλειας, ώστε να ληφθεί η σωστή απόφαση σχετικά με τη διαχείριση των ακινήτων που προορίζονται για δημοτική χρήση.
- Ακίνητα για κοινωνική χρήση: Ακίνητα αυτής της κατηγορίας είναι τα πάρκα, τα γήπεδα, τα αθλητικά κέντρα και όποια άλλα ακίνητα ή χώροι διασφαλίζουν την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ο διαχειριστικός στόχος της κατηγορίας αυτής είναι η διασφάλιση της ποιότητας της προσφερόμενης υπηρεσίας, καθώς και η ελαχιστοποίηση της απαιτούμενης επιχορήγησης. Γι' αυτό και είναι πολύ σημαντική η κατάλληλη διαχείριση των ακινήτων αυτών από τον ΟΤΑ, καθώς μέσω αυτής μπορεί να αυξηθούν τα έσοδα από τις παρεχόμενες υπηρεσίες.
- Πλεονασματική ιδιοκτησία: Τα ακίνητα της κατηγορίας αυτής αποτελούν τη βασική πηγή από την οποία μπορεί να αποκομίσει οικονομικά οφέλη ο ΟΤΑ. Τα ακίνητα αυτά μπορεί να έχουν αποκτηθεί από το Δήμο από επενδύσεις, από παλαιά έργα ή από άλλες νόμιμες διαδικασίες, όπως είναι για παράδειγμα οι δωρεές και η οικονομική τους εκμετάλλευση μπορεί να μεγιστοποιήσει την απόδοσή τους με απώτερο σκοπό την αύξηση των εσόδων του ΟΤΑ.

2.3 Πλαίσιο βέλτιστων πρακτικών στη διαχείριση χαρτοφυλακίου ακινήτων από τους ΟΤΑ

Η διαχείριση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας είναι ένα ζήτημα το οποίο διερευνάται από τη δημόσια διοίκηση διαρκώς. Την τελευταία τριακονταετία μια πληθώρα παραγόντων οδήγησαν στην καταγραφή **νέων τάσεων και προσεγγίσεων** σχετικά με το ζήτημα αυτό, που ουσιαστικά δίνουν έμφαση στη σημαντικότητα της αποδοτικής αξιοποίησης της ακίνητης και γενικά της δημόσιας περιουσίας των ΟΤΑ, τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό. Οι τάσεις αυτές είναι:

- **Η βαθμιαία απομάκρυνση δημοσίων φορέων από την κυριότητα ακίνητης περιουσίας:**

Τα τελευταία χρόνια, η στροφή των ΟΤΑ προς την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους προέκυψε από τις οικονομικές πιέσεις σε κάθε επίπεδο με την ανάπτυξη των οικονομιών. Από τη δεκαετία του '70 η δημόσια διοίκηση δεν αποτελούσε αποδοτικό διαχειριστή της ακίνητης περιουσίας, επειδή δεν υπήρχε το κατάλληλο πλαίσιο, η τεχνογνωσία και τα κίνητρα για να μεγιστοποιήσουν τις αποδόσεις τους. Έτσι, οι αρμόδιες αρχές έτειναν στην απομάκρυνση της απόκτησης κυριότητας σε ακίνητη περιουσία και ουσιαστικά οδηγούσαν τους ΟΤΑ στην κατεύθυνση της πώλησης ακινήτων ή στη συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς για την υλοποίηση επενδύσεων με τα διαθέσιμα ακίνητα. Βέβαια, αξίζει να σημειωθεί ότι εκείνη την περίοδο οι Δήμοι είχαν ελάχιστες αρμοδιότητες, διότι η δημόσια διοίκηση ήταν συγκεντρωμένη στον κεντρικό πυρήνα του κράτους, με αποτέλεσμα να πρέπει να λαμβάνουν πολυάριθμες εγκρίσεις για να μπορούν να προβούν ακόμα και στις πιο απλές ενέργειες (Haugen, 2003).

Στις αναπτυγμένες χώρες, η κατάσταση αυτή ξεκίνησε να μεταβάλλεται σταδιακά όταν κατέστη αντιληπτή η αναγκαιότητα αποκέντρωσης της διοίκησης. Στην Ελλάδα, η ανάγκη αυτή εκπληρώθηκε μέσα από το σχέδιο «Καλλικράτης», το οποίο έφερε σημαντικές μεταρρυθμιστικές αλλαγές. Έτσι, οι ΟΤΑ ανέλαβαν περισσότερες ευθύνες και πιέστηκαν από οικονομικής σκοπιμότητας, διότι όλες οι δράσεις των δήμων και η συνεπακόλουθη αυτοτέλειά τους θα έπρεπε να έρχονται εις πέρας από τον αρμόδιο ΟΤΑ. Συνεπώς, η αξιοποίηση των πλεονασματικών ακινήτων αποτέλεσε βασική ανάγκη των ΟΤΑ ως εναλλακτική πηγή εισοδήματος. Καλούνται πλέον οι ΟΤΑ να είναι αποδοτικοί και αποτελεσματικοί, λογοδοτώντας σε μεγάλο βαθμό στην κοινωνία, αλλά και στην κεντρική κυβέρνηση της χώρας.

- **Η ολοένα αυξανόμενη αναγνώριση του γεγονότος ότι η δημόσια ακίνητη περιουσία αποτελεί παραγωγικό αγαθό:**

Όπως και σε άλλες χώρες, έτσι και στην Ελλάδα, μέχρι και τη δεκαετία του '80 η δημόσια ακίνητη περιουσία αντιμετωπιζόταν ως δημόσιο αγαθό και δεν υπήρχε συστηματική εξέταση της αποτελεσματικότητας της χρήσης της ή της χρηματοοικονομικής της απόδοσης. Ωστόσο, μετά τη δεκαετία του '80 σταδιακά άρχισε να διαμορφώνεται η εικόνα ότι η δημόσια ακίνητη ή δημόσια ακίνητη περιουσία αποτελεί ένα αγαθό που μπορεί να έχει αυξημένες οικονομικές αποδόσεις για τον ίδιο το δήμο και συνεπακόλουθα για την κοινωνία. Η αλλαγή της θεώρησης αυτής αποτυπώθηκε στα νέα λογιστικά πρότυπα που εφαρμόστηκαν διεθνώς (Harris, 2010).

- **Η υιοθέτηση των «βέλτιστων» πρακτικών του ιδιωτικού τομέα:**

Τα τελευταία χρόνια η δημόσια διοίκηση τείνει να «αντιγράφει» τις καλές πρακτικές που υιοθετούνται από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, τουλάχιστον σε νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, καθώς μπορεί κανείς να παρατηρήσει τις εξής ομοιότητες:

- Η ακίνητη περιουσία δεν αποτελεί το βασικό κύκλο εργασιών των ΟΤΑ ούτε των ιδιωτικών επιχειρήσεων αυτού του τύπου, αλλά αποτελεί ένα πολύ σημαντικό μέρος των πάγιων στοιχείων τους.
- Τα χαρτοφυλάκια ακινήτων περιέχουν δύο συνιστώσες, τα ακίνητα για τις βασικές εργασίες και τα πλεονασματικά ακίνητα, ενώ τόσο οι ιδιωτικοί φορείς όσο και οι ΟΤΑ επί μεγάλο χρονικό διάστημα αγνοούσαν την αγοραία αξία των ακινήτων που κατείχαν, αφού οι λογιστικές αξίες διέφεραν κατά πολύ από τις πραγματικές και
- Οι αποφάσεις τους σχετικά με θέματα ακίνητης περιουσίας κατά κανόνα δεν λαμβάνονταν από επαγγελματίες του χώρου.

Στη βάση όλων των παραπάνω τάσεων, προσεγγίσεων και παραγόντων και προκειμένου να σχεδιαστεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική, δημιουργήθηκαν ορισμένα **μοντέλα οργάνωσης της διαχείρισης δημόσιας περιουσίας:**

- **Το κλασικό μοντέλο πελάτη – προμηθευτή, που ουσιαστικά πρόκειται για τη χρηματοδοτική μίσθωση ακινήτων (leasing):**

Το μοντέλο αυτό διαχωρίζει απόλυτα την ιδιοκτησία, δηλαδή τις υπηρεσίες που παρέχονται μεταξύ του ιδιοκτήτη, του διαχειριστή και του χρήστη. Στην περίπτωση των ΟΤΑ που τους ανήκει κάποιο ακίνητο, αναθέτουν στον διαχειριστή (συνήθως εταιρία leasing) την εκμίσθωση του ακινήτου και στη συνέχεια λαμβάνει τα μισθώματα από το χρήστη. Το συγκεκριμένο μοντέλο έχει ορισμένα βασικά πλεονεκτήματα, τα οποία απορρέουν από την εξειδίκευση που έχουν οι διαχειριστικές εταιρίες στην εκμίσθωση ακινήτων, στην εξοικονόμηση πόρων από τη διαχείριση της μίσθωσης, γεγονός που επιδρά θετικά στην αποτελεσματικότερη πραγμάτωση ενεργειών που είναι σημαντικότερες για την εύρυθμη λειτουργία του Δήμου, ενώ τέλος παρέχεται σημαντική ευελιξία (Phelps, 2011).

- **Το μοντέλο της μεταβίβασης της σχετικής ευθύνης σε δημοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες θα μπορούν να ελέγχονται μερικώς ή πλήρως από το Δήμο:**

Πρόκειται για ένα εναλλακτικό μοντέλο διαχείρισης των ακινήτων, κατά το οποίο οι δημοτικές επιχειρήσεις δημοσίου δικαίου αποτελούν μια ανεξάρτητη μονάδα διαχείρισης ακινήτων στο πλαίσιο των ισχυόντων νόμων και κανονισμών. Η κάθε δημοτική επιχείρηση έχει τον έλεγχο της διαχείρισης και μπορεί παράλληλα να αποκτήσει και την κυριότητα των ακινήτων, δρα δηλαδή

εντελώς ανεξάρτητα από το Δήμο και αναλαμβάνει μόνο τη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του. Ο Δήμος είναι αρμόδιος για όλες τις υποχρεώσεις που εγείρονται από τις υποχρεώσεις της δημοτικής επιχείρησης. Απώτερος σκοπός του συγκεκριμένου μοντέλου είναι να μπορέσει να οργανώσει τις δραστηριότητες του Δήμου με πιο μεθοδικό και λειτουργικό τρόπο, χωρίς να απαιτείται η διοικητική διαχείριση της ακίνητης περιουσίας από τη σκοπιά του ΟΤΑ (Rymarzak & Trojanowski, 2013).

Ως πλεονεκτήματα του μοντέλου αυτού μπορούν να αναφερθούν τα εξής:

- Παρέχεται η δυνατότητα επαγγελματικής ανάπτυξης στους εργαζόμενους, διότι αποκτούν περισσότερες και πιο εξειδικευμένες γνώσεις σε ό,τι αφορά στην αποτελεσματική διαχείριση της περιουσίας του Δήμου.
- Δίνεται μεγαλύτερη ελευθερία σε ό,τι αφορά στην οργάνωση, αλλά και στην πρόσληψη εργαζομένων, με γνώμονα την αποτελεσματική διεκπεραίωση των εργασιών της δημοτικής επιχείρησης.
- Μέσω της ελευθερίας στη λήψη αποφάσεων, απελευθερώνονται οι διοικητικές διαδικασίες, οργανώνονται καλύτερα οι αρμοδιότητες των εργαζομένων και τελικά επιτυγχάνεται η αποδοτικότητα της διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας.

Ο βαθμός ανεξαρτησίας της δημοτικής επιχείρησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις κατευθύνσεις και το πλαίσιο που έχουν δοθεί από τους αρμόδιους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (O'Flynn, 2007), γι' αυτό και είναι αναγκαίο να δίνονται σαφείς κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες να έχουν οργανωτικά και λειτουργικά πλεονεκτήματα για τον ΟΤΑ.

• **Το μοντέλο μιας κεφαλαιουχικής εταιρίας, την οποία κατέχει πλήρως ή μερικώς ο Δήμος:**

Η ίδρυση μιας κεφαλαιουχικής εταιρίας διέπεται από τους κανόνες που τίθενται από το εμπορικό δίκαιο, όπως αυτό εφαρμόζεται από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, με τη μόνη διαφορά ότι τα συμφέροντα μιας τέτοιας επιχείρησης ανήκουν στον ΟΤΑ. Η κεφαλαιουχική εταιρία έχει όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που έχουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, ενώ η διοίκηση ή η διαχείρισή της είναι δυνατόν να διενεργείται και από μη πολιτικά πρόσωπα, που έχουν προσληφθεί μόνο για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αποτελεσματικής διαχείρισης των ακινήτων που ανήκουν στον ΟΤΑ. (Kaganova, Nayyar-Stone, & Peterson, 2000). Τα πολιτικά πρόσωπα που δρουν ως αρμόδια αρχή εκπροσώπησης του ΟΤΑ συμμετέχουν ενεργά στη λήψη μόνο σημαντικών αποφάσεων που είναι αρκετά αναγκαίο για να εκπροσωπούνται επαρκώς τα συμφέροντα του Δήμου.

Ως πλεονεκτήματα του μοντέλου αυτού μπορούν να αναφερθούν τα εξής:

- Διαδραματίζοντας η κεφαλαιουχική εταιρία το ρόλο του εργοδότη, αναπτύσσονται ευκαιρίες εξειδίκευσης των εργαζομένων.
- Διασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή απόδοση με τις μικρότερες απώλειες, διότι μια επιχείρηση που διοικείται από πρόσωπα που έχουν ως απώτερο στόχο την αποδοτικότητα της οικονομικής μονάδας είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα λάβουν τις αποφάσεις εκείνες που θα είναι οικονομικά συμφέρουσες για την επιχείρηση και κατ' επέκταση για τον ΟΤΑ, που είναι και ο βασικός μέτοχος της επιχείρησης.

Οι παραπάνω βέλτιστες πρακτικές αποτελούν τις βασικές γενικές κατευθύνσεις που μπορεί να ακολουθήσει ένας ΟΤΑ για να εκμεταλλευτεί αποτελεσματικά την ακίνητη περιουσία του, επιλέγοντας την καταλληλότερη ανάλογα με τις ανάγκες του, αλλά και το μέγεθος της ακίνητης περιουσίας που διαθέτει.

2.4 Οικονομικές διαστάσεις και επιπτώσεις από τη διαχείριση ακινήτων

Γενικά, η αποτελεσματική διαχείριση ακινήτων είναι ένα σημαντικό εργαλείο για την αύξηση της οικονομικής επίδοσης, τόσο των δημόσιων όσο και των ιδιωτικών οργανισμών. Ειδικά για τους ΟΤΑ, η ενοικίαση η πώληση και η όποια εκμετάλλευση των ακινήτων μπορεί να έχει οικονομικά οφέλη σχετικά με την κάλυψη των αναγκών του Δήμου ή ακόμα και με τη χρηματοδότηση νέων δραστηριοτήτων που θα συμβάλλουν στην περαιτέρω ανάπτυξη του Δήμου. Οι ΟΤΑ μπορούν να αγοράσουν, να χρησιμοποιήσουν ή να διαθέσουν τα ακίνητα περιουσιακά τους στοιχεία, πιθανώς και έναντι κάποιου χρηματικού αντιτίμου.

Για την αγορά ακίνητης περιουσίας οι ΟΤΑ συνδυάζουν πόρους από τη χρηματοδότηση των κεφαλαίων τους, από τον προϋπολογισμό και από τα λειτουργικά τους έξοδα, ενώ ένας άλλος τρόπος εύρεσης των απαραίτητων κεφαλαίων είναι ο δανεισμός από πιστωτικά ιδρύματα ή η έκδοση δημοτικών ομολόγων.

Άλλες τεχνικές εξαγοράς ακίνητης περιουσίας, που δεν προϋποθέτουν τη δέσμευση κεφαλαίων, είναι οι εξής:

- **Φορολογικές δαπάνες:** Ο ΟΤΑ αναστέλλει την απαίτηση φορολογικών υποχρεώσεων από ιδιωτικούς φορείς με αντάλλαγμα ακίνητη περιουσία.
- **Χρηματοδότηση μετοχών:** Ο ΟΤΑ προσφέρει σε αντάλλαγμα του ακινήτου μετοχές οι οποίες εξασφαλίζονται από άλλη ιδιοκτησία ακίνητης περιουσίας.

- **Κανονιστική ισχύς:** Ο ΟΤΑ πραγματοποιεί παραχωρήσεις στην εφαρμογή οικοδομικών περιορισμών που ισχύουν σε άλλες ιδιοκτησίες του πωλητή.
- **Άμεση πώληση πλεονασματικής γης:** Χρησιμοποιείται με στόχο την απόκτηση συγκεκριμένων κομματιών γης, τα οποία είναι αναγκαία για την περάτωση ενός μεγαλύτερου έργου κοινής ωφέλειας.

Ως προς την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων συντήρησης των ακινήτων που βρίσκονται στην κατοχή των ΟΤΑ:

- Εάν το ακίνητο χρησιμοποιείται από δημοτικές υπηρεσίες, τότε τα λειτουργικά του έξοδα καλύπτονται από τις λειτουργικές δαπάνες των υπηρεσιών αυτών ή από την ετήσια κατανομή επιχορηγήσεων, ενώ τα έσοδα είναι συνήθως χαμηλότερα των εξόδων.
- Εάν το ακίνητο εκμισθώνεται στον ιδιωτικό τομέα, τότε τα λειτουργικά του έξοδα καλύπτονται κατά μέρος από τα μισθώματα.

Ειδικά για τα πλεονασματικά ακίνητα, μπορούν να αποτελέσουν όπως ήδη αναφέρθηκε, ιδιαίτερη πηγή εσόδων για τους ΟΤΑ. Είτε νοικιαστούν είτε αξιοποιηθούν για κάποιο σκοπό, οι οικονομικές επιπτώσεις για το Δήμο θα είναι θετικές.

Γενικότερα, από την ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων από την αξιοποίηση των ακινήτων των ΟΤΑ, προκύπτει ότι όποιος κι αν είναι ο τρόπος εκμετάλλευσης του ακινήτου, η οικονομική επίπτωση θα είναι πάντα θετικότερη σε σχέση με το να μην αξιοποιούνταν καθόλου αυτό το ακίνητο. Βέβαια, απαιτείται η αναλυτική σχεδίαση, καταγραφή και επεξεργασία των ακινήτων και των προοπτικών που έχουν να αξιοποιηθούν για τη βέλτιστη οικονομική απόδοσή τους και το μεγαλύτερο όφελος για τους ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

3.1 Εισαγωγή στη διαχείριση δημοτικής ακίνητης περιουσίας

Με τον όρο «Στρατηγική διαχείρισης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας» εννοούμε την πολιτική ανάπτυξης και εκμετάλλευσης ακινήτων κυριότητας του ΟΤΑ, έτσι ώστε:

- να σχεδιάζονται με βάση τις διαμορφωμένες ανάγκες παροχής υπηρεσιών
- να επιτυγχάνεται η μεγιστοποίηση των αποδόσεων και της υπεραξίας με τη χρησιμοποίηση περιορισμένης χρηματοδότησης
- να διαμορφώνεται μια μακροχρόνια στρατηγική που θα περιλαμβάνει τις μελλοντικές χρήσεις, τα κόστη λειτουργίας και διαχείρισης και τον προσδιορισμό του κύκλου ζωής των ακινήτων. (ΥΠ.ΕΣ., Κ.Ε.Δ.Κ.Ε & Ε.Ε.Τ.Α.Α., 2009).

Για να επιτύχουν τη μέγιστη δυνατή εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας τους, οι ΟΤΑ θα πρέπει να είναι σε θέση:

- να γνωρίζουν το ύψος και το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους δημότες, σε σχέση με τα ακίνητά τους
- να προβλέπουν τη μελλοντική ζήτηση αναγκών
- να γνωρίζουν το ιδιοκτησιακό καθεστώς, τα φυσικά χαρακτηριστικά και τη χρησιμότητα των ακινήτων
- να υπολογίζουν την απόδοσή τους
- να σχεδιάζουν και να επαναπροσδιορίζουν στόχους για κάθε ακίνητο, να αναλύουν εναλλακτικές λύσεις, να καθορίζουν προτεραιότητες και να διαμορφώνουν προϋπολογισμούς
- να επιτυγχάνουν τη βέλτιστη λειτουργία και αξιοποίηση και να ελέγχουν το κόστος λειτουργίας και διαχείρισης.

Το πόσο σημαντική προϋπόθεση είναι ο έλεγχος του κόστους λειτουργίας και διαχείρισης για την αποτελεσματική στρατηγική διαχείρισης της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, έχει εξάλλου προκύψει και από μια έρευνα που έγινε σε ένα σύνολο ευρωπαϊκών χωρών (Gruis & Nieboer, 2004).

Σε διεθνές επίπεδο, αξιοσημείωτο είναι ότι στις περισσότερες χώρες οι Δήμοι κατέχουν ή ελέγχουν μεν σημαντικά μεγέθη ακίνητης περιουσίας, αλλά λίγες Δημοτικές Αρχές θεωρούν τις εκμεταλλεύσεις τους ως «χαρτοφυλάκιο», του οποίου η σύνθεση μπορεί να τροποποιηθεί, ώστε να εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς των Δήμων. Από μελέτη που βασίστηκε σε έρευνα για την

Παγκόσμια Τράπεζα, σχετικά με την εννοιολογική εξέλιξη στον τομέα αυτό κατά τα τελευταία είκοσι έως είκοσι πέντε χρόνια, αναδεικνύεται ότι η καταγραφή, η αξιολόγηση και ο επαναπροσδιορισμός των τιθέμενων στόχων σε συνάρτηση με τις ανάγκες του κάθε δημόσιου οργανισμού, είναι βασικό χαρακτηριστικό ενός αποτελεσματικού και υπεύθυνου συστήματος διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000).

Στην Ελλάδα, αλλά και στον υπόλοιπο κόσμο, οι ΟΤΑ διαχειρίζονται τα μεγαλύτερα χαρτοφυλάκια, αποτελούμενα από περιουσιακά στοιχεία και για το λόγο αυτό υπάρχει αυξημένο ενδιαφέρον για ζητήματα διαχείρισης ακίνητης περιουσίας και ειδικότερα για τις μεθόδους εκείνες που μπορούν να διασφαλίζουν αποτελεσματική διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων με γνώμονα πάντα τη δημιουργία ικανών πεδίων για περαιτέρω ανάπτυξη των διαθέσιμων δομών. Ο καθορισμός και το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών που θα πρέπει να συνδυάζεται με τους στρατηγικούς στόχους των ΟΤΑ είναι μια ιδιαίτερος σημαντική προϋπόθεση για την αποτελεσματική διαχείριση του ακινήτου. Όταν συντρέχει η συγκεκριμένη προϋπόθεση, τότε ο ΟΤΑ μπορεί να επιλέξει την ιδανικότερη επένδυση, αλλά και να υπολογίσει τον πραγματικό κύκλο ζωής του ακινήτους και της επένδυσης.

3.2 Στόχοι διαχείρισης δημοτικής ακίνητης περιουσίας

Η ολοκληρωμένη διαχείριση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ περιλαμβάνει επιμέρους διαδικασίες, καθεμιά από τις οποίες υπόκειται σε κάποιες **συγκεκριμένες γενικές αρχές**, οι οποίες αφορούν:

- α) Στο σχέδιο διαχείρισης ακίνητης περιουσίας
- β) Στην αναγκαιότητα εξειδίκευσης του σχεδίου στην περίπτωση των ΟΤΑ
- γ) Στο σχέδιο βέλτιστης διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ.

Κεντρικός στόχος των παραπάνω γενικών αρχών είναι η επίτευξη της αποτελεσματικότητας και της παραγωγής κοινής ωφέλειας για τους πολίτες.

Ένας ακόμα στόχος της αποτελεσματικής διαχείρισης των ακινήτων που ανήκουν στους ΟΤΑ, είναι η **αστική ανάπτυξη** που είναι συνδεδεμένη με την βελτίωση της ποιότητας της ζωής των πολιτών του Δήμου, από τον οποίο απορρέουν αρκετά σημαντικοί επιμέρους στόχοι.

Έτσι, οι **βασικότεροι στόχοι της διαχείρισης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας** είναι οι εξής:

1) Η βιωσιμότητα:

Η βιωσιμότητα συνίσταται, σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη δέσμευση για την εξασφάλιση υγιούς και αξιοπρεπούς ζωής στους κατοίκους ώστε να επιτευχθεί γενικότερη άνοδος του βιοτικού τους επιπέδου. Η συγκεκριμένη έννοια συνδέεται άμεσα με την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως είναι η παροχή:

- της παιδείας,
- της υγειονομικής περίθαλψης,
- των μέσων μαζικής μεταφοράς,
- των δράσεων που συμβάλλουν στην κοινωνική ευημερία και προστατεύουν τα δικαιώματα των αδύναμων κοινωνικών ομάδων, όπως είναι η υλοποίηση στεγαστικών προγραμμάτων, με σεβασμό στην προστασία του περιβάλλοντος, της τοπικής πολιτιστικής κληρονομιάς, αλλά και διασφαλίζοντας την προστασία των πολιτών από διάφορους κινδύνους.

Όλα τα παραπάνω συγκεντρωτικά συντελούν στη βιωσιμότητα, η οποία είναι αναγκαία, όχι μόνο σε επίπεδο ΟΤΑ, αλλά και σε επίπεδο κράτους γενικότερα.

2) Η ανταγωνιστικότητα:

Η ανταγωνιστικότητα σχετίζεται με την υλοποίηση προγραμμάτων υποστήριξης για τις επιχειρήσεις που ανήκουν στο Δήμο, με την αύξηση των εισοδημάτων, των επενδύσεων, αλλά και την ενίσχυση της απασχόλησης. Οι ΟΤΑ, οι οποίοι έχουν πλέον αυξημένες αρμοδιότητες για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας στο γεωγραφικό όριο ευθύνης τους, είναι αναγκαίο να μπορούν να διαθέτουν τις απαραίτητες δομές και πόρους για να επιτύχουν τα παραπάνω.

Ο συγκεκριμένος στόχος της επίτευξης ανταγωνιστικότητας συνδέεται με την αποτελεσματική διαχείριση των ακινήτων, καθώς η διαχείριση περιουσιακών στοιχείων είναι μια ενέργεια που μπορεί να ενισχύσει την απασχόληση και να αυξήσει τις επενδύσεις. Το εάν θα μπορέσει ένας ΟΤΑ να συμπεριλάβει στην ενέργεια αυτή και τις επιχειρήσεις εξαρτάται από την ικανότητα των στελεχών, αλλά και το περιβάλλον που συχνά ασκεί διάφορες πιέσεις στον τομέα διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας του ΟΤΑ.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί, σε ότι αφορά τους στόχους της ανταγωνιστικότητας και της βιωσιμότητας, ότι αποτελούν σχετικά νεοεισερχόμενους όρους για τη Δημόσια Διοίκηση και κατ' επέκταση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ενώ μέχρι πρότινος η διοίκηση του κράτους συντελούνταν βάσει των αρχών της Δημόσιας Διοίκησης, η βασικότερη εκ των οποίων είναι η επίτευξη της κοινής ωφέλειας, σήμερα η νέα Δημόσια Διοίκηση ορίζει ότι οι κρατικές υποθέσεις και διαδικασίες θα πρέπει να διοικούνται από γνώστες του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, το οποίο εισάγει τις έννοιες της βιωσιμότητας, της ανταγωνιστικότητας και της αποτελεσματικότητας.

3) Η αποτελεσματική διαχείριση της περιουσίας και της γενικότερης διακυβέρνησης:

Στο πλαίσιο της αποτελεσματικής διαχείρισης της περιουσίας, αλλά και της γενικότερης διακυβέρνησής τους, οι ΟΤΑ θα πρέπει:

- να χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα, αξιοπιστία και διαφάνεια των πολιτικών τους πράξεων
- να επιδιώκουν τη συναίνεση όλων των κοινωνικών ομάδων για την υλοποίηση των στόχων τους
- να έχουν την ικανότητα να πραγματοποιούν τις πολιτικές τους δεσμεύσεις

4) Η συνεργασία με τον τραπεζικό τομέα:

Για να επιτευχθεί η συνεργασία τους με τον τραπεζικό τομέα, οι ΟΤΑ θα πρέπει να είναι χρηματοοικονομικά αξιόπιστοι και πιστοληπτικά ικανοί. Όπως είναι γνωστό, στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, μετά από την έλευση της οικονομικής κρίσης, οι ΟΤΑ αντιμετωπίζουν πλήθος οικονομικών προβλημάτων, με δεδομένη την περιορισμένη χρηματοδότησή τους από το κεντρικό κράτος, καθώς και τη μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των πολιτών, των οποίων άλλοτε η οικονομική συνεισφορά τους ήταν μεγαλύτερη. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητη η χρηματοοικονομική παρακολούθηση και εξυγίανση των ΟΤΑ με όρους ιδιωτικής αντιμετώπισης. Η εξυγίανση αυτή απαιτεί:

- Την εφαρμογή ενός εσωτερικού συστήματος διαχείρισης των εσόδων και των εξόδων
- Διαφανείς συναλλαγές με άλλα επίπεδα διοίκησης
- Ένα πιστοποιημένο και αποδεκτό (από τις ελεγκτικές αρχές) λογιστικό σύστημα
- Την αποτελεσματική διαχείριση της ακίνητης περιουσίας
- Διαδικασίες προμηθειών και συνθήκες δανεισμού με όρους ασφάλειας και αξιοπιστίας.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει ότι για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων είναι απαραίτητη η αποτελεσματική δημοτική διαχείριση με τους κατάλληλους μηχανισμούς.

Η βελτίωση των μηχανισμών δημοτικής διαχείρισης, συνεπάγεται σημαντικά πλεονεκτήματα, αφού εξασφαλίζει ότι περιορισμένες πηγές χρηματοδότησης χρησιμοποιούνται με αποτελεσματικό έλεγχο κόστους, έτσι ώστε να οδηγούν σε οικονομική ανάπτυξη, σε βελτίωση της ποιότητας ζωής και των συνθηκών προστασίας του περιβάλλοντος.

Πιο συγκεκριμένα, στα πλεονεκτήματα από τη βελτίωση της διαχείρισης των δημοτικών ακινήτων περιλαμβάνονται:

- Η καλύτερη κατανόηση του επιπέδου των υπηρεσιών, των εναλλακτικών επιλογών και του κόστους
- Η αποτελεσματικότερη στρατηγική λήψης αποφάσεων, βασισμένη στην αναλυτική παρουσίαση των πλεονεκτημάτων και του κόστους των εναλλακτικών επιλογών
- Η ικανότητα για καλύτερη επικοινωνία και τεκμηρίωση επενδύσεων στα αιρετά όργανα
- Η υπευθυνότητα στη λήψη επενδυτικών αποφάσεων για την κατασκευή υποδομών
- Η βελτιστοποίηση γνώσεων για το χρόνο και το εύρος των απαιτούμενων μελλοντικών επενδύσεων για τη λειτουργία, τη συντήρηση, τον εκσυγχρονισμό και την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων
- Η ικανότητα δημιουργίας τεχνικών αξιολόγησης, τόσο των επενδύσεων όσο και της απόκλισης από τον αρχικό προγραμματισμό.

3.3 Σχέδιο διαχείρισης ακίνητης περιουσίας

Αποτελεί το σημαντικότερο εργαλείο, το οποίο συντελεί στην αποτελεσματική διαχείριση της ακίνητης περιουσίας, εφόσον συμβάλλει τόσο σε οργανωτικό όσο και σε διαδικαστικό επίπεδο. Είναι ένα σχέδιο διαχείρισης. Το περιεχόμενό του θα πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένες πληροφορίες, ενώ η δομή του θα πρέπει να τηρεί τους κανόνες που επιβάλλουν οι γνώσεις που προέρχονται από τις αρχές οργάνωσης και διοίκησης επιχειρήσεων και οργανισμών.

Ένα ολοκληρωμένο σχέδιο διαχείρισης ακίνητης περιουσίας θα πρέπει να **περιλαμβάνει** (ΥΠ.ΕΣ., Κ.Ε.Δ.Κ.Ε & Ε.Ε.Τ.Α.Α., 2009):

- 1) Τους **στρατηγικούς στόχους**, οι οποίοι να σχετίζονται με την ακίνητη περιουσία που διαθέτει ο ΟΤΑ, καθώς και τις ανάγκες σε παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, χωρίς να συγχέονται οι στόχοι που τίθενται για την αποτελεσματική διαχείριση της ακίνητης περιουσίας με τους γενικότερους κοινωνικούς στόχους του ΟΤΑ.
- 2) Το **ύψος και το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών** και ακινήτων, ώστε να μπορεί να προβλεφθεί ποιο ποσοστό της ακίνητης περιουσίας θα αξιοποιηθεί προς το σκοπό της επίτευξης της οικονομικής αποτελεσματικότητας και ποιο ποσοστό θα αξιοποιηθεί για παροχή κοινωνικού οφέλους στους δημότες – πολίτες.
- 3) Τις **προβλέψεις και τα πιθανά σενάρια σχετικά με τη ζήτηση** των συγκεκριμένων ακινήτων, καθώς και των ενδεχόμενων οικονομικών ωφελειών που μπορεί να προκύψουν από την αποτελεσματική αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας που ανήκει στους ΟΤΑ.
- 4) Τις **στρατηγικές διαχείρισης των ακινήτων** που ανήκουν στα περιουσιακά στοιχεία των ΟΤΑ.

- 5) Τον καθορισμό των συγκεκριμένων τρόπων με τους οποίους θα πραγματοποιηθεί η διαχείριση των ακινήτων.
- 6) Τις οικονομικές προβλέψεις και εκτιμήσεις εισροών – εκροών, προκειμένου να μπορούν να καταγράφονται όλα τα διαθέσιμα στοιχεία, τα οποία στη συνέχεια να μπορούν να συντελέσουν στην κατάρτιση των οικονομικών προβλέψεων που χρησιμεύουν στον επιχειρησιακό σχεδιασμό των ΟΤΑ.
- 7) Τη διαμόρφωση ενός ελεγκτικού μηχανισμού που να μπορεί να αξιολογεί και να επικυρώνει τα στοιχεία που δημοσιεύονται και χρησιμοποιούνται στο σχέδιο διαχείρισης των ΟΤΑ.
- 8) Το επιχειρησιακό σχέδιο μαζί με τις απαραίτητες ενέργειες, αλλά και ένα χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, καθώς και τους πόρους που απαιτούνται για την ολοκλήρωση του εκάστοτε σχεδίου.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι το σχέδιο διαχείρισης ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ περιλαμβάνεται στο Επιχειρησιακό Σχέδιο, το οποίο οφείλουν να καταρτίζουν όλοι οι ΟΤΑ, στοχεύοντας στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά τους.

Από τα παραπάνω λοιπόν προκύπτει ότι, προκειμένου να επιτυγχάνεται μια ορθολογική διαχείριση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, **προϋπόθεση** είναι ο σχεδιασμός ενός μακροχρόνιου σχεδίου δράσης, ο οποίος όμως να αποτελείται από μικρότερους βραχυχρόνιους στόχους. Για να μπορεί όμως το σχέδιο να είναι ρεαλιστικό ως προς την αποτύπωση της κατάστασης και των προοπτικών ανάπτυξης, θα πρέπει να **βασίζεται**:

- Σε αξιόπιστες τεχνικές αποτίμησης ακινήτων
- Σε αναλυτική καταγραφή των λειτουργιών και διαδικασιών διαχείρισης, ώστε να προκύπτουν τα σωστά κόστη που είναι χρήσιμα για τις μελλοντικές προβλέψεις
- Στην υλοποίηση σχεδιασμού των αρχικών διαδικασιών διαχείρισης
- Στην εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού που θα καταρτίσει το σχέδιο, καθώς και στην ενημέρωση των αρμόδιων στελεχών.

Επιπλέον, εφόσον η ύπαρξη συγκεκριμένων σχεδίων για τη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ αποτελεί μια κατεξοχήν **οργανωτική ανάγκη**, σκόπιμο είναι να ικανοποιείται για όλους τους Οργανισμούς του Δημοσίου με **ομοιόμορφο τρόπο**, έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα σύγκρισης των επιμέρους στοιχείων.

Ιδιαίτερη βαρύτητα θα πρέπει να δοθεί και στην **παροχή κινήτρων υλοποίησης** των συγκεκριμένων σχεδίων, καθώς και στη δημιουργία ανάλογης κουλτούρας αποτελεσματικής διαχείρισης της περιουσίας των ΟΤΑ.

Έτσι, μια ολοκληρωμένη πρόταση για να μπορούν να καταρτιστούν ρεαλιστικά και πραγματοποιήσιμα σχέδια για τη διενέργεια σωστών διαδικασιών διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας που ανήκει στους ΟΤΑ, θα ήταν η **αξιοποίηση των κριτηρίων απόδοσης** των ΟΤΑ και των εργαζομένων τους, σε συνδυασμό με τα κίνητρα που μπορούν να δοθούν.

Τέλος, η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας, αποτελεί μια ιδιαίτερα απαιτητική διαδικασία, που οφείλεται κυρίως στην αυξημένη δυναμικότητα της αγοράς ακινήτων και στα πολλαπλά αποτελέσματα που μπορούν να προκύψουν από τις διαφορετικές επιλογές που μπορούν να γίνουν κατά την αξιοποίηση κάποιου ακινήτου. **Απαιτείται** λοιπόν **αυξημένη εξειδίκευση** των ατόμων που καταρτίζουν τα σχέδια διαχείρισης των ακινήτων, ώστε να είναι σε θέση να εφαρμόζουν τις κατάλληλες μεθόδους για την αποτελεσματικότερη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας.

3.4 Εξειδικευμένη διαχείριση ακίνητης περιουσίας

Γενικά, με τον όρο εξειδικευμένη διαχείριση εννοούμε την εφαρμογή συγκεκριμένων εργαλείων, στις περιπτώσεις εκείνες που υπάρχει αποτυχία:

- σε ένα μοντέλο προβλέψεων των μελλοντικών αποδόσεων
- στην ακριβή πρόβλεψη και διαχείριση πιθανών κινδύνων
- στην οικονομική ανάλυση του χαρτοφυλακίου,

με στόχο την αξιολόγηση των εναλλακτικών επιλογών και τον καθορισμό της βέλτιστης μακροχρόνιας στρατηγικής για την παροχή μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας.

Κάποιοι παράγοντες που συνηγορούν στην πολυπλοκότητα της διαχείρισης του χαρτοφυλακίου της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, άρα και στην ανάγκη της εφαρμογής της εξειδικευμένης διαχείρισης, είναι οι εξής:

- Στην πλειοψηφία των χαρτοφυλακίων τίθεται ως βασικός στόχος η μεγιστοποίηση των κερδών, δεδομένων των κεφαλαίων που ο κάθε κάτοχος – επενδυτής του χαρτοφυλακίου μπορεί να διαθέσει προς επένδυση. Στην περίπτωση των χαρτοφυλακίων των ΟΤΑ όμως, προτεραιότητα είναι η μείωση του κινδύνου. Γι' αυτό, διαχειρίζονται τα περιουσιακά στοιχεία με κριτήριο όχι πάντα τη μεγαλύτερη δυνατή απόδοση, αλλά τη μείωση του συνολικού επιπέδου κινδύνου του χαρτοφυλακίου.
- Οι ΟΤΑ δεν είναι πάντα εύκολο να διαχειρίζονται την ακίνητη περιουσία τους αποτελεσματικά, δηλαδή να κερδίζουν τα μέγιστα δυνατά αποτελέσματα δεδομένων των στοιχείων που διαθέτουν προς αξιοποίηση, ειδικά όταν αυτό πρέπει να συντελεστεί σε νέα περιβάλλοντα και πολύ συχνά με ανθρώπους που δε διαθέτουν την κατάλληλη εξειδίκευση.

- Η έννοια της αποτελεσματικότητας στους δημόσιους οργανισμούς εισήχθη τα τελευταία χρόνια, ειδικά στην Ελλάδα που η οργάνωση και η αποτελεσματική αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας αποτελούσε ένα χρόνιο «ταμπού» για τις πολιτικές κυβερνήσεις. Δεδομένου μάλιστα ότι η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας δεν περιλαμβάνει μόνο ενοικίαση ή αξιοποίηση των ακινήτων, αλλά και πώληση αυτών, προκύπτουν και πολιτικά ζητήματα που αφορούν στις αποκρατικοποιήσεις, στο τίμημα που εισπράττεται, καθώς και τα εκατέρωθεν συμφέροντα που ικανοποιούνται.

Ειδικά λοιπόν για την περίπτωση της διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, η στρατηγική της εξειδικευμένης διαχείρισης είναι αναγκαία και πρέπει να υποστηρίζεται από:

- συγκεκριμένα και καλά καθορισμένα επίπεδα παροχής υπηρεσιών
- ακριβή και λεπτομερή στοιχεία του ακινήτου
- αναλυτικά καθορισμένη και υλοποιήσιμη διαδικασία λήψης αποφάσεων,

έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η βέλτιστη διαχείριση του κάθε ακινήτου και συνολικά του χαρτοφυλακίου. Το χαρτοφυλάκιο θα πρέπει να είναι ένα ολοκληρωμένο σύστημα παροχής πληροφοριών, το οποίο θα διαχειρίζεται κάθε διαθέσιμη πληροφορία για τα ακίνητα. Επιπλέον, θα πρέπει να είναι κατάλληλα σχεδιασμένο και σύμφωνα με τις παραπάνω αρχές, για να μπορεί να οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός μοντέλου προβλέψεων με σχετική βεβαιότητα, αξιολόγησης των πιθανών κινδύνων και που τελικά θα συμβάλλει στη λήψη σωστότερων αποφάσεων.

Για να εφαρμοστεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το συγκεκριμένο αυτό εξειδικευμένο μοντέλο διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας, καθίσταται αναγκαία η πλήρωση συγκεκριμένων προϋποθέσεων από τους ΟΤΑ, που σχετίζονται με τη δυνατότητα άριστου καθορισμού:

- 1) του επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες – δημότες
- 2) της πρόβλεψης της μελλοντικής ζήτησης
- 3) όλων των απαραίτητων χαρακτηριστικών του ακινήτου, όπως είναι το ιδιοκτησιακό καθεστώς και η φυσική κατάσταση του ακινήτου
- 4) της αξιοπιστίας του ακινήτου
- 5) της τρέχουσας κατάστασης και της μέγιστης δυνατότητας φιλοξενίας του ακινήτου, καθώς και των στοιχείων που μπορεί να την επηρεάσουν
- 6) της πρόβλεψης της αποτυχίας, δηλαδή της αδυναμίας παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας
- 7) της ανάλυσης των εναλλακτικών επιλογών
- 8) της κατηγοριοποίησης των ενεργειών, σύμφωνα με το γενικό προϋπολογισμό του ΟΤΑ

- 9) των επιμέρους στρατηγικών και στόχων για το κάθε ακίνητο και συνολικά του χαρτοφυλακίου
- 10) της βελτιστοποίησης των υφιστάμενων λειτουργιών και διαδικασιών συντήρησης των ακινήτων.

Από όλα τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι η κατάρτιση και η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας, αποτελεί ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία που περιλαμβάνει την καταγραφή πλήθους στοιχείων. Μεταξύ άλλων, απαιτείται η εκπαίδευση των εργαζομένων που θα εμπλακούν στη διαδικασία διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ και θα καταφέρουν να σχεδιάσουν το στρατηγικό σχέδιο. Ενδεχομένως μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, να απαιτείται η περιστασιακή πρόσληψη συμβούλων για την κατάρτιση τέτοιου είδους σχεδίων.

3.5 Σχέδιο βέλτιστης διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας, προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματική, απαιτείται να συντελείται στο πλαίσιο ενός σχεδίου διαχείρισης και να είναι εξειδικευμένη. Αυτό διευκολύνεται, όταν έχει γίνει ρεαλιστική αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης, της απόδοσης, του λειτουργικού κόστους και του κόστους συντήρησης του χαρτοφυλακίου των ακινήτων. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να διαμορφωθεί μια νέα υποκατηγορία που θα περικλείεται μέσα στο γενικό σχέδιο διαχείρισης και θα περιέχει τη διαρκή επισκόπηση της τρέχουσας κατάστασης των ακινήτων, καθώς και το εύρος των δραστηριοτήτων και υπηρεσιών του Δήμου.

Για να καταρτιστεί ένα τέτοιο σχέδιο βέλτιστης διαχείρισης ακίνητης περιουσίας, θα πρέπει να συνοπλογίζονται και να ενσωματώνονται τα εξής στοιχεία:

- 1) Οι επιμέρους ενέργειες που εφαρμόζονται για την υλοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης.
- 2) Κάθε πληροφορία και ποσοτικά στοιχεία του ακινήτου, της διαθεσιμότητας και της αξιοπιστίας του.
- 3) Η εγκατάσταση ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο θα συγκεντρώνει και θα διαχειρίζεται κάθε διαθέσιμη πληροφορία.
- 4) Συγκεκριμένα πλάνα για τον καθορισμό της μέγιστης διάρκειας ζωής των ακινήτων.
- 5) Οι πόροι και οι τακτικές που θα χρησιμοποιηθούν.
- 6) Ο καθορισμός των μελλοντικών στόχων σε συνδυασμό με το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους.

- 7) Η ανάλυση της διαφοράς μεταξύ της υπάρχουσας και της ιδανικής διαχείρισης των ακινήτων, που μπορεί να συμβάλλει στην εύρεση μιας καλύτερης μεθόδου αξιοποίησής τους.
- 8) Η διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών και η αξιολόγηση του κόστους τους, στην περίπτωση που υπάρχει σημαντική απόκλιση ανάμεσα στην υπάρχουσα και στην ιδανικότερη διαχείριση.
- 9) Η διαμόρφωση ενός μακροχρόνιου προγράμματος, που θα οδηγήσει στη βέλτιστη διαχείριση.
- 10) Διαρκείς έλεγχοι και αξιολόγηση του προγράμματος βέλτιστης διαχείρισης.

Τα στάδια ενός μακροχρόνιου προγράμματος που θα οδηγήσει στη βέλτιστη διαχείριση είναι τα εξής:

- **Στρατηγική βελτίωσης:** Πραγματοποιείται η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και η διαμόρφωση των πρωταρχικών στόχων και της στρατηγικής.
- **Πρωταρχική καταχώρηση ακινήτων:** Καταχωρούνται τα ακίνητα στο πληροφοριακό σύστημα, ορίζονται το χρονοδιάγραμμα του κόστους αντικατάστασης και τα αρχικά σχέδια διαχείρισης και καθορίζεται το επίπεδο υπηρεσιών.
- **Πρωταρχική διαχείριση:** Περιλαμβάνει την αξιολόγηση που βασίζεται στην κατάσταση του ακινήτου, την καταχώρηση εγγράφων και διαδικασιών διαχείρισης, τον καθορισμό του εύρους των παρεχόμενων υπηρεσιών και τον καθορισμό του κόστους και της αξίας των ακινήτων.
- **Βελτιωμένο σύστημα συντήρησης:** Γίνεται επισκόπηση των διαδικασιών συντήρησης, εφαρμόζονται βέλτιστες επιλογές για κάθε ακίνητο, καθορίζεται το χρονοδιάγραμμα και γίνεται ανάλυση της διαχείρισης κινδύνου.
- **Εισαγωγή εξειδικευμένων τεχνικών διαχείρισης:** Το σχέδιο διαχείρισης είναι ολοκληρωμένο για όλα τα ακίνητα και γίνεται ανάλυση σε περίπτωση αποτυχίας, εφαρμογή των αναλύσεων στο στρατηγικό σχέδιο και στο συνολικό κύκλο ζωής των ακινήτων, καθώς και εκτιμήσεις βασισμένες στα οικονομικά αποτελέσματα.
- **Μέγιστη απόδοση συστήματος:** Γίνεται εκτίμηση των εναλλακτικών επιλογών, ποσοτικοποίηση των αναλύσεων κόστους – οφέλους για κάθε εναλλακτική επιλογή, καθορισμός της ιδανικότερης στρατηγικής για κάθε ακίνητο και οριστικοποίηση των εξειδικευμένων σχεδίων διαχείρισης.

Επομένως λοιπόν, αξίζει να επισημανθεί ότι η υλοποίηση ενός τέτοιου σχεδίου βέλτιστης διαχείρισης χαρτοφυλακίου επιτυγχάνεται από συνδυασμό των προηγούμενων προϋποθέσεων και της ικανότητας του ανθρώπινου δυναμικού να ανταπεξέλθει σε όλα τα παραπάνω στάδια του

σχεδίου, ώστε τελικά αυτό να αποτελέσει ένα μακροχρόνιο και διαχρονικό εργαλείο για τους ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: ΓΡΑΜΜΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ

4.1 Δεδομένα, Μεταβλητές και Μεθοδολογία

4.1.1 Δεδομένα

Το σύνολο των δεδομένων μας αφορά 21 δήμους της Βορείου Ελλάδος: Αλεξανδρούπολης, Αρταίων, Βέροιας, Βόλου, Γρεβενών, Δράμας, Έδεσσας, Θεσσαλονίκης, Ιωαννιτών, Καβάλας, Καρδίτσας, Καστοριάς, Κατερίνης, Κιλκίς, Κοζάνης, Κομοτηνής, Λαρισαίων, Ξάνθης, Πολυγύρου, Πρέβεζας, Τρικκαίων. Τα σχετικά στοιχεία αφορούν την περίοδο 2013-2015, δεδομένου ότι πρόκειται για την πιο πρόσφατη περίοδο κατά την οποία οι Δήμοι έπρεπε να ανταπεξέλθουν στις δυσκολίες που το σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον τους επιφύλασσε. Τα στοιχεία μας προέρχονται από την Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε., Τομέα Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Πληροφοριακών Συστημάτων και από τη Διπλωματική Εργασία «Αξιολόγηση της Οικονομικής Ευρωστίας των Δήμων: Εφαρμογή στην Περίπτωση των Δήμων της Βορείου Ελλάδος» της Τάτσιλη Α. (2016).

4.1.2 Μεταβλητές

Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούμε ως δείκτες της οικονομικής ανεξαρτησίας των δήμων είναι ο δείκτης αυτονομίας, ο δείκτης ανεξαρτησίας, ο δείκτης εξάρτησης από εξωτερικές πηγές, ο δείκτης εξάρτησης από τακτικές επιχορηγήσεις, ο δείκτης εξάρτησης από έκτακτες επιχορηγήσεις, ο δείκτης λειτουργικής ανεξαρτησίας και ο δείκτης κάλυψης λειτουργικών δαπανών από τακτικά έσοδα. Αυτές είναι οι εξαρτημένες μεταβλητές.

Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται ως μέτρα της ακίνητης περιουσίας των δήμων είναι ο συνολικός αριθμός ακινήτων, η συνολική έκταση ακινήτων, η συνολική αξία ακινήτων, η έκταση ανά ακίνητο (για όσα ακίνητα υπήρχε η έκταση), η αξία ανά ακίνητο (για όσα ακίνητα υπήρχε η αξία), και η αξία ανά ακίνητο προς την έκταση ανά ακίνητο (για όσα ακίνητα υπήρχαν αντίστοιχα η έκταση και η αξία). Αυτές είναι οι ανεξάρτητες μεταβλητές.

Το σκεπτικό πίσω από την επιλογή αυτών των μεταβλητών έγκειται στην προσπάθειά μας να αναζητήσουμε τη σύνδεση ανάμεσα στην οικονομική ανεξαρτησία ενός δήμου και τα ακίνητα που έχει στη διάθεσή του. Μία εικασία θα ήταν ότι δήμοι με αρκετά ακίνητα ή υψηλή αξία ακινήτων ή μεγάλη έκταση ακινήτων θα ήταν πιο ανεξάρτητοι οικονομικά. Η εικασία αυτή βέβαια θα ήταν πιο εύλογη αν η σύνδεση γινόταν με τα έσοδα από την εκμετάλλευση των ακινήτων. Δυστυχώς όμως δεν είχαμε στοιχεία για την εκμετάλλευση, οπότε θεωρούμε ότι

μεγάλος αριθμός ακινήτων, υψηλή αξία ακινήτων ή μεγάλη έκταση ακινήτων συνεπάγεται έμμεσα και ενδεχόμενα μεγαλύτερη εκμετάλλευση, χωρίς αυτό να είναι υποχρεωτικά σωστό.

4.1.3 Μεθοδολογία

Χρησιμοποιούμε γραμμική παλινδρόμηση για να διερευνήσουμε την σχέση μεταξύ των δεικτών που αντανακλούν την οικονομική ανεξαρτησία των δήμων (τις εξαρτημένες μεταβλητές) και των μέτρων της ακίνητης περιουσίας των δήμων (τις ανεξάρτητες μεταβλητές). Η γραμμική παλινδρόμησή μας είναι:

$$\text{Οικονομική Ανεξαρτησία} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ακίνητη Περιουσία} + u$$

όπου οι μεταβλητές είναι όπως παραπάνω αναφέρθηκαν. Χρησιμοποιούμε το οικονομετρικό λογισμικό Stata για να τρέξουμε τη γραμμική παλινδρόμηση με Ordinary Least Squares (OLS). Χρησιμοποιούμε το White's test για να διαπιστώσουμε ότι δεν υπάρχει ετεροσκεδαστικότητα.

4.2 Παλινδρομήσεις

Οι παλινδρομήσεις έδωσαν τα παρακάτω αποτελέσματα:

Πίνακας 4.1
Παλινδρομήσεις – Δείκτης αυτονομίας

Μεταβλητές					
<i>Εξαρτημένες</i>					
Αυτονομίας	X	X	X	X	X
<i>Ανεξάρτητες</i>					
Συνολικός αριθμός ακινήτων	-6.44e ⁻⁰⁶ (-0.29)				
Συνολική έκταση ακινήτων		-7.69e ⁻¹¹ (-0.14)			
Συνολική αξία ακινήτων			3.24e ⁻¹⁰ (0.94)		
Έκταση ανά ακίνητο				-3.29e ⁻⁰⁷ (-0.52)	
Αξία ανά ακίνητο					9.73e ⁻⁰⁸ (1.13)

Σταθερά	0.6314402*** (31.50)	0.6245246*** (32.23)	0.6117175*** (25.10)	0.6313489*** (27.89)	0.6075727*** (24.30)
Παρατηρήσεις	21	20	13	20	13
Adjusted R-squared	-0.0479	-0.0543	-0.0093	-0.0397	0.0218

*Σημείωση: t-values σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.*

Πίνακας 4.2
Παλινδρομήσεις – Δείκτης ανεξαρτησίας

Μεταβλητές						
Εξαρτημένες						
Ανεξαρτησίας	X	X	X	X	X	X
Ανεξάρτητες						
Συνολικός αριθμός ακινήτων	-3.36e ⁻⁰⁶ (-0.23)					
Συνολική έκταση ακινήτων		-1.90e ⁻¹⁰ (-0.58)				
Συνολική αξία ακινήτων			4.16e ⁻¹⁰ ** (2.42)			
Έκταση ανά ακίνητο				-4.38e ⁻⁰⁷ (-1.15)		
Αξία ανά ακίνητο					1.05e ⁻⁰⁷ ** (2.38)	
Αξία ανά ακίνητο / Έκταση ανά ακίνητο						0.0002556 (1.38)
Σταθερά	0.2009684*** (15.22)	0.1983921*** (16.57)	0.1757214*** (14.38)	0.2057276*** (14.99)	0.173459*** (13.55)	0.1815399*** (12.02)
Παρατηρήσεις	21	20	13	20	13	12
Adjusted R-squared	-0.0497	-0.0365	0.2883	0.0168	0.2802	0.0753

*Σημείωση: t-values σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.*

Πίνακας 4.3

Παλινδρομήσεις – Δείκτης εξάρτησης από εξωτερικές πηγές

Μεταβλητές				
<i>Εξαρτημένες</i>				
Εξάρτησης από εξωτερικές πηγές	X	X	X	X
<i>Ανεξάρτητες</i>				
Συνολικός αριθμός ακινήτων	-0.0000155 (-0.77)			
Έκταση ανά ακίνητο		1.92e ⁻⁰⁷ (0.33)		
Αξία ανά ακίνητο			-3.63e ⁻⁰⁸ (0.46)	
Αξία ανά ακίνητο / Έκταση ανά ακίνητο				0.0001641 (0.56)
Σταθερά	0.6159621*** (33.94)	0.6068351*** (28.73)	0.6139688*** (26.65)	0.5994556*** (24.97)
Παρατηρήσεις	21	20	13	12
Adjusted R-squared	-0.0204	-0.0493	-0.0707	-0.0670

*Σημείωση: t-values σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.*

Πίνακας 4.4

Παλινδρομήσεις – Δείκτης εξάρτησης από τακτικές επιχορηγήσεις

Μεταβλητές				
<i>Εξαρτημένες</i>				
Εξάρτησης από τακτικές επιχορηγήσεις	X	X	X	X
<i>Ανεξάρτητες</i>				
Συνολικός αριθμός ακινήτων	-0.0000207 (-1.12)			
Έκταση ανά ακίνητο		2.70e ⁻⁰⁷ (0.47)		

Αξία ανά ακίνητο			4.07e ⁻⁰⁸ (0.48)	
Αξία ανά ακίνητο / Έκταση ανά ακίνητο				0.000457 (1.71)
Σταθερά	0.4209288*** (25.00)	0.4022529*** (19.49)	0.4068477*** (16.57)	0.3882173*** (17.88)
Παρατηρήσεις	21	20	13	12
Adjusted R-squared	-0.0123	-0.0426	-0.0686	0.1493

Σημείωση: *t-values* σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.

Πίνακας 4.5

Παλινδρομήσεις – Δείκτης εξάρτησης από έκτακτες επιχορηγήσεις

Μεταβλητές				
<i>Εξαρτημένες</i>				
Εξάρτησης από έκτακτες επιχορηγήσεις	X	X	X	X
<i>Ανεξάρτητες</i>				
Συνολικός αριθμός ακινήτων	5.31e ⁻⁰⁶ (0.25)			
Έκταση ανά ακίνητο		-7.74e ⁻⁰⁸ (-0.13)		
Αξία ανά ακίνητο			-7.70e ⁻⁰⁸ (-1.04)	
Αξία ανά ακίνητο / Έκταση ανά ακίνητο				-0.0002929 (-1.09)
Σταθερά	0.1949058*** (10.27)	0.2044688*** (9.48)	0.207121*** (9.63)	0.2112383*** (9.68)
Παρατηρήσεις	21	20	13	12
Adjusted R-squared	-0.0491	-0.0546	0.0060	0.0171

Σημείωση: *t-values* σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.

Πίνακας 4.6
Παλινδρομήσεις – Δείκτης λειτουργικής ανεξαρτησίας

Μεταβλητές				
<i>Εξαρτημένες</i>				
Λειτουργικής ανεξαρτησίας	X	X	X	X
<i>Ανεξάρτητες</i>				
Συνολικός αριθμός ακινήτων	-2.25e ⁻⁰⁶ (-0.13)			
Έκταση ανά ακίνητο		-4.87e ⁻⁰⁷ (-1.04)		
Αξία ανά ακίνητο			9.84e ⁻⁰⁸ (1.58)	
Αξία ανά ακίνητο / Έκταση ανά ακίνητο				0.0001342 (0.54)
Σταθερά	0.2915248*** (18.66)	0.2981663*** (17.63)	0.264396*** (14.67)	0.2784602*** (13.86)
Παρατηρήσεις	21	20	13	12
Adjusted R-squared	-0.0517	0.0040	0.1104	-0.0684

*Σημείωση: t-values σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.*

Πίνακας 4.7
Παλινδρομήσεις – Δείκτης κάλυψης λειτουργικών δαπανών από τακτικά έσοδα

Μεταβλητές						
<i>Εξαρτημένες</i>						
Κάλυψης λειτουργικών δαπανών από τακτικά έσοδα	X	X	X	X	X	X
<i>Ανεξάρτητες</i>						
Συνολικός αριθμός ακινήτων	-8.85e ⁻⁰⁶ (-0.24)					

Συνολική έκταση ακινήτων		-1.99e ⁻¹⁰ (-0.21)				
Συνολική αξία ακινήτων			1.11e ⁻¹⁰ (0.25)			
Έκταση ανά ακίνητο				4.65e ⁻⁰⁷ (0.41)		
Αξία ανά ακίνητο					1.13e ⁻⁰⁸ (0.10)	
Αξία ανά ακίνητο / Έκταση ανά ακίνητο						-0.0001317 (-0.43)
Σταθερά	0.7819408*** (22.98)	0.7785603*** (22.60)	0.8049004*** (25.41)	0.7628076*** (18.88)	0.806922*** (24.40)	0.8323133*** (33.09)
Παρατηρήσεις	21	20	13	20	13	12
Adjusted R-squared	-0.0495	-0.0530	-0.0847	-0.0456	-0.0899	-0.0804

*Σημείωση: t-values σε παρένθεση; ***στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 1%, **στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 5%, * στατιστικά σημαντικό σε επίπεδο 10%.*

4.3 Αποτελέσματα και Ερμηνεία

4.3.1. Αποτελέσματα

Από τις παλινδρομήσεις διαπιστώνουμε ότι μόνο ο δείκτης ανεξαρτησίας είναι θετικά συσχετισμένος με τη συνολική αξία των ακινήτων και την αξία ανά ακίνητο σε επίπεδο σημαντικότητας 5%. Τα υπόλοιπα μέτρα ακινήτων δεν είναι στατιστικά σημαντικά. Επιπλέον, κανένας άλλος δείκτης δεν εμφανίζει να εξαρτάται σε κάποιο επίπεδο στατιστικά σημαντικό από κάποια από τα μέτρα ακινήτων, παρόλο που οι συντελεστές είναι προς την αναμενόμενη κατεύθυνση όσον αφορά το πρόσημό τους (θετικό ή αρνητικό).

4.3.2 Ερμηνεία

Το παραπάνω εύρημα ερμηνεύεται από το γεγονός ότι η υψηλή αξία ακινήτων συνεπάγεται και υψηλότερα περιουσιακά στοιχεία για το δήμο που τα έχει στην κατοχή του, άρα ενδεχόμενα υψηλότερη οικονομική ανεξαρτησία. Αν η υψηλή αξία σημαίνει όντως και υψηλότερα έσοδα από εκμετάλλευση, τότε ουσιαστικά ο δήμος έχει περισσότερους ίδιους πόρους και άρα επιτυγχάνει υψηλότερο δείκτη ανεξαρτησίας.

Θα περιμέναμε και άλλοι δείκτες, όπως ο δείκτης αυτονομίας, να εμφανίζουν παρόμοια συμπεριφορά, όμως δεν αποκλείεται τελικά η ύπαρξη ακινήτων πραγματικά να μην τον επηρεάζει σημαντικά.

Τα αποτελέσματα αυτά αξίζει να διερευνηθούν περισσότερο, καθώς τα στοιχεία μας ήταν περιορισμένα. Τα ευρήματά μας είναι και προς τις δύο κατευθύνσεις, ανάλογα με το δείκτη οικονομικής ανεξαρτησίας που χρησιμοποιούμε. Αν υπήρχαν δεδομένα που να αφορούν την εκμετάλλευση ακινήτων ή περισσότερους δήμους, ενδεχόμενα να μπορούσαμε να έχουμε και πιο αξιόπιστα συμπεράσματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

5.1 Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας όλη την προηγούμενη ανάλυση και διερεύνηση σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των δήμων, καθώς και με τη συσχέτιση μεταξύ του βαθμού αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των δήμων και του επιπέδου οικονομικής τους ανάπτυξης, προκύπτουν συμπερασματικά τα εξής:

- Η ακίνητη περιουσία αποτελεί σημαντικό πόρο για τους δήμους, που εν δυνάμει μπορεί να αποτελέσει σημαντική πηγή εσόδων και, μέσω της αποτελεσματικής και αποδοτικής διαχείρισης και αξιοποίησής της, να επιδράσει θετικά στη συνολική κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη των δήμων και κατ' επέκταση στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Λαμβάνοντας υπόψη και το νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με τις αρμοδιότητες των δήμων, καθώς και την οικονομική κρίση των τελευταίων ετών, αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό καθήκον εκ μέρους των δήμων, να διαμορφώσουν ένα ολοκληρωμένο σχέδιο για τη βέλτιστη διαχείριση του χαρτοφυλακίου των ακινήτων τους, ενταγμένο στο συνολικό στρατηγικό σχεδιασμό τους, καθώς και να δημιουργήσουν τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την ορθή και αποτελεσματική υλοποίησή του.
- Στο πλαίσιο εκπόνησης της παρούσας εργασίας, αναζητήθηκαν στοιχεία σχετικά με την ακίνητη περιουσία των δήμων και το βαθμό αξιοποίησής και εκμετάλλευσής της. Ωστόσο, τα στοιχεία που συλλέχθηκαν από την Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε. ήταν περιορισμένα και αποσπασματικά, δεν αφορούσαν στο σύνολο των δήμων που ζητήθηκαν ούτε στο σύνολο των ακινήτων, παράμετρος που αποτέλεσε και περιορισμό της έρευνας. Λαμβάνοντας υπόψη ότι την περίοδο αυτή, που αναζητήθηκαν τα στοιχεία, βρίσκεται υπό διαμόρφωση η «Ηλεκτρονική βάση καταγραφής της ακίνητης περιουσίας», μέσω της αποστολής στοιχείων από τους δήμους της χώρας στο Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με την Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε., από τη μία η περιορισμένη εύρεση στοιχείων καθίσταται σχετικά αναμενόμενη, από την άλλη όμως αναδεικνύεται μια έλλειψη «ετοιμότητας» εκ μέρους των δήμων. Το γεγονός αυτό αντανακλά ότι σήμερα δεν υπάρχει ούτε καν επαρκής καταγραφή της ακίνητης περιουσίας των δήμων, η οποία αποτελεί την πρώτη και βασική προϋπόθεση για ένα ολοκληρωμένο σχέδιο αποτελεσματικής διαχείρισης του χαρτοφυλακίου της ακίνητης περιουσίας.

- Για τους 21 υπό δειγματοληπτική εξέταση δήμους της Βόρειας Ελλάδας, στους οποίους αφορά το σύνολο των δεδομένων που χρησιμοποιήθηκε, εφαρμόστηκε γραμμική παλινδρόμηση για τη διερεύνηση της συσχέτισης μεταξύ των ανεξάρτητων μεταβλητών – μέτρων της ακίνητης περιουσίας και των εξαρτημένων μεταβλητών – δεικτών που αντανακλούν την οικονομική ανεξαρτησία των δήμων. Από τις γραμμικές παλινδρομήσεις προέκυψε ότι μόνο ο δείκτης ανεξαρτησίας είναι θετικά συσχετισμένος με τη συνολική αξία των ακινήτων και την αξία ανά ακίνητο σε επίπεδο σημαντικότητας 5%. Το αποτέλεσμα αυτό δείχνει ότι η υψηλή αξία ακινήτων συνεπάγεται και υψηλότερα περιουσιακά στοιχεία για το δήμο που τα έχει στην κατοχή του, άρα ενδεχόμενα υψηλότερη οικονομική ανεξαρτησία. Αν η υψηλή αξία σημαίνει όντως και υψηλότερα έσοδα από εκμετάλλευση, τότε ουσιαστικά ο δήμος έχει περισσότερους ίδιους πόρους και άρα επιτυγχάνει υψηλότερο δείκτη ανεξαρτησίας.
- Τα υπόλοιπα μέτρα ακίνητης περιουσίας που χρησιμοποιήθηκαν, που σχετίζονται με τον αριθμό και την επιφάνεια των ακινήτων των δήμων, δεν προέκυψαν από τις γραμμικές παλινδρομήσεις ως στατιστικά σημαντικά. Επιπλέον, κανένας άλλος δείκτης, πλην του δείκτη ανεξαρτησίας, δεν εμφανίζει να εξαρτάται σε κάποιο επίπεδο στατιστικά σημαντικό από κάποια από τα μέτρα ακινήτων, παρόλο που οι συντελεστές είναι προς την αναμενόμενη κατεύθυνση όσον αφορά το πρόσημό τους (θετικό ή αρνητικό). Ιδιαίτερα για το δείκτη αυτονομίας, θα ήταν εύλογο να εμφανίζει παρόμοια συμπεριφορά με το δείκτη ανεξαρτησίας, όμως δεν αποκλείεται τελικά η ύπαρξη ακινήτων πραγματικά να μην τον επηρεάζει σημαντικά.
- Τα αποτελέσματα αξίζει να διερευνηθούν περισσότερο, καθώς τα διαθέσιμα στοιχεία της παρούσας μελέτης ήταν περιορισμένα. Αν υπήρχαν διαθέσιμα δεδομένα που να αφορούν σε περισσότερους δήμους, στην εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας τους και στα έσοδα που προκύπτουν από αυτήν για τους δήμους, θα μπορούσαν ενδεχομένως να προκύψουν και πιο αξιόπιστα συμπεράσματα.

5.2 Προτάσεις

Με βάση όλα όσα αναφέρθηκαν στις προηγούμενες ενότητες, θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε κάποιες γενικές προτάσεις προς τους ΟΤΑ, ώστε να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά στην κατάρτιση, διαμόρφωση και υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου διαχείρισης του

χαρτοφυλακίου της ακίνητης περιουσίας που διαθέτουν. Ενδεικτικά αναφέρονται παρακάτω οι εξής προτάσεις – κατευθύνσεις:

- Να υιοθετηθούν οι απαραίτητες εκείνες νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες θα παρέχουν το πλαίσιο ενός μακροχρόνιου και διαφανούς οικονομικού σχεδιασμού.
- Να εκπονηθούν ολοκληρωμένα στρατηγικά σχέδια αποτελεσματικής διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, βασισμένα στις γενικές αρχές, όπως αυτές αναλύθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια.
- Να διαμορφωθούν συνθήκες συνεργασίας των ΟΤΑ με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, ώστε, μέσω αυτών, να αξιοποιηθεί η δυνατότητα υιοθέτησης καλών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα σχετικά με τη διοίκηση και τη διαχείριση της ακίνητης περιουσίας.
- Να υιοθετηθεί η εφαρμογή ενός λογιστικού συστήματος, που θα ενσωματώνει τα ακίνητα και τη διενέργεια αποσβέσεων στις οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμός), με στόχο να διευκολυνθεί η ανακαίνιση και η αντικατάστασή τους στο μέλλον.
- Να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο θα συγκεντρώνει, θα διαχειρίζεται, θα αναλύει και θα επικαιροποιεί όλες τις διαθέσιμες πληροφορίες για το χαρτοφυλάκιο των ακινήτων, συμβάλλοντας στο μακροχρόνιο στρατηγικό σχεδιασμό.
- Να στελεχωθούν οι ΟΤΑ με εξειδικευμένο και κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό, που να μπορεί να ανταπεξέλθει στις σύνθετες απαιτήσεις της διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας, αλλά και συγχρόνως να μπορεί να ασχοληθεί και με αντικείμενα γενικότερης διοίκησης. Κι αυτό, αφενός διότι το συγκεκριμένο αντικείμενο της διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας αποτελεί τμήμα του συνολικού στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού του ΟΤΑ, προϋποθέτει συνεπώς γενικότερη διοικητική αντίληψη και αφετέρου διότι η κατάρτιση του σχεδίου διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας απαιτεί μεγάλη προσπάθεια στο αρχικό στάδιο, ενώ στη συνέχεια αρκεί η συνέπεια στην ανατροφοδότηση του πληροφοριακού συστήματος που περιέχει τα στοιχεία των ακινήτων.

Τέλος, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα και τους περιορισμούς της έρευνας που διεξάχθηκε στην παρούσα εργασία, προτείνεται μελλοντικά η περαιτέρω διερεύνηση της συσχέτισης του βαθμού αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των δήμων με δείκτες που να αντανakλούν την οικονομική ανάπτυξη και ανεξαρτησία τους. Ιδιαίτερη έμφαση θα ήταν χρήσιμο να δοθεί στη συλλογή και χρησιμοποίηση όσο περισσότερων και συγκεκριμένων στοιχείων γίνεται για την εκμετάλλευση των ακινήτων των δήμων, καθώς και για τα έσοδα που αποκτούν οι δήμοι από αυτήν την εκμετάλλευση, ώστε να προκύψουν πιο αξιόπιστα συμπεράσματα. Τέτοια συμπεράσματα θα μπορούσαν πιθανώς μακροπρόθεσμα να φανούν χρήσιμα στη διαμόρφωση

συγκεκριμένων και αριθμητικών μοντέλων πρόβλεψης της εξέλιξης των τιμών των οικονομικών δεικτών ενός δήμου μελλοντικά, συναρτήσει της αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας τους, συμβάλλοντας στο στρατηγικό σχεδιασμό και την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία και ανάπτυξη των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

- Gruis, K., & Nieboer, N. (2004), *Asset Management in the Social Rented Sector*, Dordrecht: Springer Science +Business Media.
- Haugen, T. I. (2003), *Contracting out Property and Facility Services in Norwegian Municipalities*, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research - Special Series, 1, 52-70.
- Harris, R. (2010), *Public sector asset management: a brief history*. New York: Rmidus Consulting Limited.
- Kaganova, O., Nayyar-Stone, R., & Peterson, G. (2000), *Municipal Real Property Asset Management, An Application of Private Sector Practices*, Land And Real Estate, Background Series 12, (σσ. 51-63), New York: World Bank.
- Kaganova, O., & Nayyar-Stone, R. (2000), *Municipal Real Property Asset Management: An Overview of World Experience, Trends and Financial Implications*, Journal of Real Estate Portfolio Management, 6(4), 307-326.
- O'Flynn, J. (2007), *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, Australian Journal of Public Administration, 66 (3), 356-366.
- Phelps, A. (2011), *Municipal property asset management – a comparative study of UK and Russia*, International Journal of Strategic Property Management, 15(4), 416-437.
- Rymarzak, M., & Trojanowski, D. (2013), *Asset Management of the Public Sector in Poland*, Real Estate Management and Valuation, 21(1), 5-13.

Ελληνική

- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Ε.Ε.Τ.Α.Α. ΑΕ. (2012), «*Επικαιροποίηση Οδηγού Διαχείρισης και Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας ΟΤΑ*», Αθήνα: Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε.

Νόμος 4555/2018 (ΦΕΚ 133/Α'/19-7-2018), Πρόγραμμα «Κλεισθένης 1», άρθρο 194
«Ηλεκτρονική Βάση Καταγραφής Ακίνητης Περιουσίας».

Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α'/7-6-2010), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της
Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Νόμος 3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α'/8-6-2006), Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

Τάτσιλη, Α. (2016), Αξιολόγηση της Οικονομικής Ευρωστίας των Δήμων:
Εφαρμογή στην Περίπτωση των Δήμων της Βορείου Ελλάδος, Διπλωματική
Εργασία στο πλαίσιο του ΔΔΠΜΣ Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και
Αυτοδιοίκηση, Κομοτηνή, Σεπτέμβριος 2016.

Υπουργείο Εσωτερικών, Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας & Ελληνική Εταιρία
Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ΑΕ. (2009), Οδηγός διαχείρισης και
αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, Αθήνα: Ελληνική Εταιρία Τοπικής
Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ΑΕ.

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Τράπεζα της Ελλάδος (2018), Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2017, Αθήνα, Ελλάδα: Τράπεζα
της Ελλάδος. Διαθέσιμο στη δ/νση <https://bankofgreece.gr/BogEkdoseis/ekthdkth2017.pdf>
[Πρόσβαση 12 Νοεμβρίου 2018]

Υπουργείο Εσωτερικών (2016, Ιούνιος 12), Οδηγός για τη διενέργεια της απογραφής έναρξης,
Διαθέσιμο στη δ/νση <http://www.ypes.gr/diplografiko/vima3-2> [Πρόσβαση 10 Νοεμβρίου
2012]